

Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen: welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen?; Teil 1: Konzept; Schlussbericht

Fritschi, Tobias; Stutz, Heidi; Schmutge, Susanne

Veröffentlichungsversion / Published Version
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fritschi, T., Stutz, H., & Schmutge, S. (2007). *Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen: welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen?; Teil 1: Konzept; Schlussbericht*. Berlin: Bertelsmann Stiftung; Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-427355>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen

Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen? – Teil 1 Konzept. Von: BASS



Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Kommunen

Welches Kosten-Nutzen-Verhältnis weisen Integrationsmaßnahmen auf bei der Verhinderung von gesellschaftlichen Kosten sowie bei der Erschließung von Potenzialen? – Teil 1 Konzept

Schlussbericht

Autoren: Tobias Fritschi, Heidi Stutz, Susanne Schmugge, BASS
Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, CH-3007 Bern.

Kontakt:

Claudia Walther
Projektmanagerin
Kompetenzzentrum Demokratie und Integration
Bertelsmann Stiftung
Telefon 05241 81-81360
Mobile 0173 2664779
Fax 05241 81-681360
E-Mail claudia.walther@bertelsmann.de
www.bertelsmann-stiftung.de

Inhalt

	Vorbemerkung	5
	Zusammenfassung.....	5
1	Ausgangslage und Fragestellung.....	11
2	Analytisches Vorgehen	12
2.1	Bestehende Forschungsergebnisse	12
2.2	Kosten-Nutzen-Analyse	15
2.3	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	17
3	Messbarkeit von Integration mittels Integrationsindikatoren	20
3.1	Vorüberlegungen.....	20
3.2	Theoretische Ansätze zur Integration	20
3.3	Integrationsindikatoren.....	22
3.4	Bildung von Vergleichsgruppen	24
4	Integration und Arbeitsmarkt.....	26
4.1	Wirkungsmodell.....	26
5	Wichtigste Variablen des Wirkungsmodells	27
5.1	Zielvariablen.....	27
5.2	Kernvariablen	29
5.3	Weitere erklärende Variablen.....	32
6	Messgrößen der gesellschaftlichen Kosten und Potenziale.....	33
6.1	Arten von gesellschaftlichen Potenzialen und Kosten	33
6.2	Messung der gesellschaftlichen Potenziale und Kosten	35
7	Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung	37
7.1	Integrationswirkungen des Bildungssystems	38
7.2	Vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung	39
7.3	Integrationswirkungen von Kindertageseinrichtungen	40
7.4	Schulische Maßnahmen.....	44
7.5	Messbarkeit der gesellschaftlichen Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem	45

8	Datensatz für die Messung auf nationaler Ebene	47
8.1	Fallzahlen	48
8.2	Variablen	48
8.3	Regionalisierungsgrad	48
8.4	Entscheid zur Wahl des Datensatzes	49
8.5	Konzept für die Hochrechnung	49
9	Messung von Integrationserfolgen in Kommunen	50
9.1	Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen	51
9.2	Durchführung in Kommunen	52
10	Schlussfolgerungen	53
11	Literaturverzeichnis	56

Vorbemerkung

Die Bertelsmann Stiftung führte in den Jahren 2004/2005 in Zusammenarbeit mit dem Bundesinnenministerium einen Wettbewerb unter Kommunen durch, bei welchem „best practice“-Integrationspolitik bzw. -maßnahmen prämiert wurden. Der Wettbewerb wurde 2004 ausgeschrieben und 2005 mit der Prämierung von vier Preisträgern abgeschlossen (Stuttgart, Hersfeld-Rothenburg, Solingen, Belm). Eine Auswertung des Wettbewerbs und Empfehlungen für eine erfolgreiche Integrationspolitik liegen vor (vgl. Bertelsmann 2005).

Das Büro BASS wurde im Anschluss an die Auswertung des Wettbewerbs von der Bertelsmann Stiftung angefragt für die Erstellung einer Studie mit dem Thema „Was kostet die Nicht-Integration von Zuwanderern in Kommunen (in Deutschland)?“. Der vorliegende Bericht umfasst die Vorstudie zu konzeptuellen Arbeiten und ersten Thesen. Für das entgegengebrachte Vertrauen und die angenehme Zusammenarbeit mit den Verantwortlichen der Bertelsmann Stiftung möchten wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken.

Zusammenfassung

Im Jahr 2005 lebten 7,5 Millionen Ausländer/innen in Deutschland, was einen Anteil von 9 % an der Gesamtbevölkerung von 82 Millionen Menschen ausmacht. Der Anteil der Zuwanderinnen und Zuwanderern liegt jedoch rund doppelt so hoch, bei 18,6 %. Unter Zugewanderten werden auch Eingebürgerte, Aussiedler sowie Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil mitgezählt. Migrationsfachleute sind sich einig, dass in die Integration der zugewanderten Bevölkerung investiert werden muss, um deren Potenziale für die Gesellschaft nutzen zu können und Folgekosten mangelnder Integration im Sozialsystem zu vermeiden.

Verschiedene Zuwanderergruppen weisen höhere Arbeitslosenraten sowie niedrigere Bildungsabschlüsse auf als die Aufnahmegesellschaft. Eine Angleichung dieser Merkmale findet nicht automatisch mit längerer Aufenthaltsdauer der Zugewanderten statt. Es ist davon auszugehen, dass dazu aktive Integrationsmaßnahmen nötig sind, welche die Integrationsprozesse beschleunigen.

In diesem Zusammenhang interessiert sich die Bertelsmann Stiftung dafür, welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen nicht erfolgen, bzw. welche Kosten durch Integrationspolitik vermieden werden können.

In der vorliegenden Studie werden die Machbarkeit und die Konzeption einer solchen Kostenberechnung im Hinblick auf eine spätere Durchführung der Berechnung geklärt und erste Thesen zu den Wirkungszusammenhängen erarbeitet.

Forschungsstand, neue Fragestellungen

In der aktuellen volkswirtschaftlichen Forschung zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern wird die Berechnung von gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration kontrovers diskutiert (vgl. Loeffelholz, Sinn, Bonin).

Die bisherige Messung der Kosten der Nichtintegration geht von entgangenen fiskalischen Erträgen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von ca. 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für Gesamtdeutschland aus. Diese Zahlen beziehen sich allerdings nur auf die ausländische Bevölkerung und stellen daher für eine Schätzung der fiskalischen Kosten der Nichtintegration von Personen mit Migrationshintergrund eine Untergrenze dar.

Eine Berechnung von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration ist bislang nicht möglich, da eine entsprechende Auswertung auf Individualdatenbasis fehlt, welche aufgrund von Indikato-

ren zwischen „integrierten“ und „nicht integrierten“ Zugewanderten unterscheidet. Pro-Kopf-Werte wären eine gute Basis zur Abschätzung von Kosten-Nutzen-Relationen von Integrationsmaßnahmen.

Einen ersten Anhaltspunkt für Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration liefert die Erkenntnis, dass der individuelle Beitrag der Zuwanderer zur fiskalischen Bilanz sich mit steigender Aufenthaltsdauer verbessert. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt 3100 Euro pro Jahr. Da mit längerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zuwanderer steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.

Der Erklärungsgehalt dieser Pauschalzahlen ist beschränkt, da die Wirkungszusammenhänge, welche zu den Kosten der Nichtintegration führen, selten untersucht werden. Damit bieten sie kaum Anhaltspunkte für die Politik und die Kosten-Nutzen-Relationen, in denen konkrete Integrationsmaßnahmen stehen. Die individuellen Kosten der Nichtintegration bleiben weitgehend unbestimmt. Insbesondere fehlt eine Differenzierung sowohl nach Zuwanderergruppen (Alter, Geschlecht, Herkunft etc.) als auch nach Ansatzpunkten von Integrationsmaßnahmen wie Sprache, Bildung und soziale Integration.

Die im vorliegenden Bericht konzipierten Untersuchungen sollen diese Lücken schließen und eine Abschätzung des Potenzials erlauben, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen erfolgreiche Integrationsmaßnahmen haben können.

Analyserahmen

Den Referenzrahmen der Analyse bildet das sozioökonomische Evaluationsverfahren der Kosten-Nutzen-Analyse. Darin werden, vereinfacht gesagt, ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsentscheiden Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) politischer Maßnahmen gegeneinander abgewogen.

Kosten wie Nutzen entstehen auf verschiedenen Ebenen. Fassbar sind sie insbesondere auf der Ebene des Staats, der Volkswirtschaft und der Gesamtgesellschaft (bzw. verschiedener Gruppen dieser Gesellschaft). Bei der staatlichen Ebene kann sich die Bilanz aus der Sicht von Kommune, Land und Bund sowie der verschiedenen (bundesweiten) Sozialversicherungssysteme stark unterscheiden.

Integration und Arbeitsmarkt

Integration ist grundsätzlich ein vielfältiger Prozess, der strukturelle Elemente (Arbeitsmarktposition, Bildungsabschlüsse usw.), kulturelle Elemente (wie Sprache, Verhalten, Einstellungen), soziale Elemente (Beziehungsnetz, Freundschaftskreis, Verwandtschaft) und identifikative Elemente (Identifikation, Zugehörigkeitsgefühl) umfasst. In seiner ganzen Komplexität kann der Integrationsprozess in der ökonomischen Kosten-Nutzen-Sicht nicht abgebildet werden. Etliche der genannten Elemente sind kaum monetär zu bewerten.

Wir konzentrieren uns deshalb auf eine Hauptdimension, an der sich die gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern kristallisieren: ihre Erwerbsbeteiligung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht gleichzeitig weniger Transferzahlungen der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen. In dem Maße, wie Personen besser ins Erwerbsleben integriert sind, seltener arbeitslos werden und mehr verdienen, verbessert sich die Bilanz für sie selbst, für den Staat und die Volkswirtschaft.

Die Position einer Person im Erwerbsleben ist gemäß der ökonomischen Theorie stark geprägt von ihrem Humankapital. Dieser Begriff umfasst die beim Individuum gespeicherte und im Erwerbsleben einsetzbare Erziehung, Bildung, Gesundheit und Berufserfahrung, also die auf dem

Arbeitsmarkt verwertbaren persönlichen Ressourcen. Die Verbesserung von kritischen Ressourcen verbessert deshalb gleichzeitig die Voraussetzungen der Erwerbsbeteiligung.

Die primären integrationsbedingten Bestimmungsgründe der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer sind:

- Sprachkompetenz (Deutsch)
- Bildungsniveau (Abschlüsse bzw. Beteiligung an institutioneller Bildung)
- Soziale Integration (Wohnen, persönliche Beziehungsnetze, Möglichkeit der politischen Partizipation).

Zudem sind nicht durch Integrationspolitik beeinflussbare Einflüsse des Alters, der Aufenthaltsdauer, des Geschlechts sowie der Herkunft und des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontextes der Wohnsitzkommune zu berücksichtigen.

Aufgrund des Integrationsgrades bezüglich dieser Bereiche können Gruppen von „integrierten“ Zugewanderten und „nicht integrierten“ Zugewanderten unterschieden werden. Das Potenzial der durch Integration vermeidbaren gesellschaftlichen Kosten ist in erster Linie messbar als Differenz in deren Arbeitsmarktbeteiligung. Als weitere Vergleichsgruppe wird die Bevölkerung der Aufnahmegesellschaft betrachtet.

Integration durch Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

Das Bildungsniveau ist in Deutschland der wichtigste einzelne Faktor für die Einkommensposition, und die Einkommen werden – außer an der Spitze – zum größten Teil über Erwerbsarbeit realisiert. Deshalb ist die Integration in und durch das Bildungssystem besonders für die zweite Generation der Zugewanderten zentral.

Da die Zugewanderten tendenziell einen unterdurchschnittlichen Bildungsstand aufweisen, muss die ohne gezielte Gegenmaßnahmen drohende „Vererbung“ des Bildungsstandes verhindert werden, um die Kinder der Zugewanderten auf die Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorzubereiten. Daher muss der Einfluss der Bildungsabschlüsse der obligatorischen Schule sowie der Berufsbildung auf die Kosten der Nichtintegration besonders berücksichtigt werden.

Bildung beginnt bereits vor der obligatorischen Schulzeit. Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindergärten und Kindertageseinrichtungen. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus.

Je früher Integrationsmaßnahmen ansetzen, desto wirkungsvoller sind sie. Kinder mit Migrationshintergrund weisen nach dem Besuch eines Kindergartens (ohne weitere Maßnahmen) immerhin etwa dieselben schulischen Chancen auf wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keine Kindergärten besucht haben.

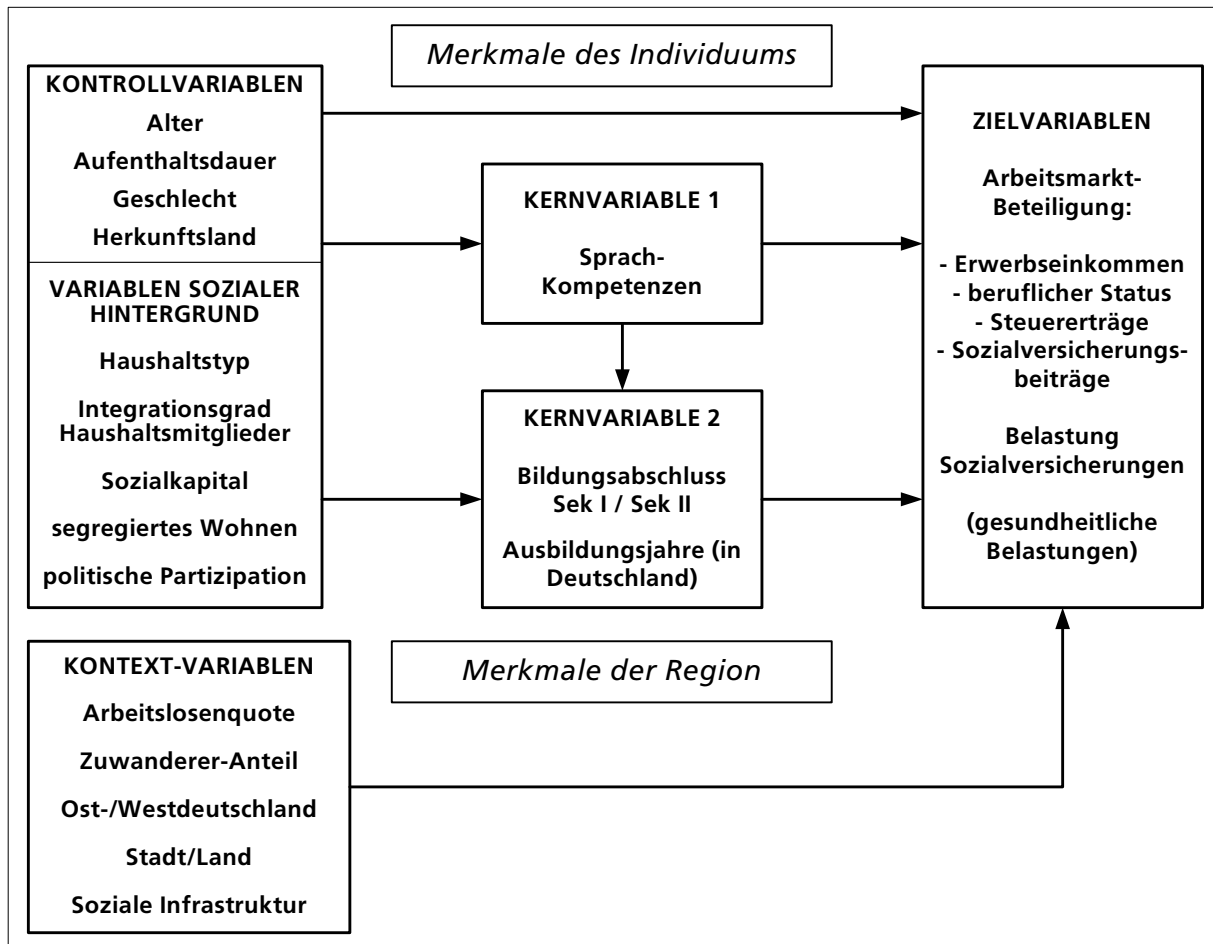
Die frühe Integration vermindert spätere Kosten. Schulische Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförderangebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen als „second best“-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden, insbesondere auch aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Für die Messung von ökonomischen Nutzenwirkungen der Integration durch das Bildungssystem kommen intertemporale Aspekte zum Tragen: Was heute kostet, wirft erst Erträge ab, wenn die heutigen Kinder im Erwerbsalter stehen. Dies wird am deutlichsten bei den längerfristigen Effekten der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung auf die späteren Erwerbseinkommen

der betreuten Kinder. Die Messung dieser Effekte bedingt die Modellierung von Lebensläufen und Lebenseinkommen.

Einfacher gestaltet sich die Berechnung von Effekten der erreichten obligatorischen und nachobligatorischen Bildungsabschlüsse. Denn welche Bildungsabschlüsse zu welchen Erwerbspositionen und Einkommen führen, ist aus statistischen Erhebungen für die derzeitige Erwerbsbevölkerung bekannt. Daher kann der Einfluss von Integration auf die Bildungsabschlüsse und von dort auf die Erwerbsbeteiligung der Arbeitskräfte mit Migrationshintergrund weiterverfolgt werden.

Abbildung Z1: Wirkungsmodell zur Messung von Kosten der Nichtintegration



Quelle: Darstellung BASS

Modell der Wirkungszusammenhänge

Zur Durchführung der Analyse der Kosten der Nichtintegration wurde im vorliegenden Konzeptbericht ein Wirkungsmodell entwickelt. Dieses wird in Abbildung Z1 dargestellt. Durch die Pfeile werden Wirkungszusammenhänge zwischen Merkmalen des Individuums (in Kästchen) angedeutet. Solche individuellen Merkmale werden im Rahmen einer statistischen Analyse auch als Variablen bezeichnet. Da das Individuum sich in einem gesellschaftlichen Kontext bewegt, spielen auch Merkmale der Wohnregion eine Rolle.

Gemäß Humankapitaltheorie stellt die Arbeitsmarktbeteiligung die wichtigste Zielvariable dar. Sie wird maßgeblich von individuellen Merkmalen wie der Sprachkompetenz und dem Bildungsabschluss geprägt (Kernvariablen), zum Teil aber auch von nicht beeinflussbaren Kontrollvariablen wie Alter und Geschlecht. Der Bildungsabschluss und die Sprachkompetenz wiederum werden zum einen ebenfalls von Hintergrundvariablen wie z.B. der Vorbildung und der Wohnsituation, zum

anderen von Personenmerkmalen wie Alter oder Geschlecht beeinflusst. Des Weiteren hat die Kontextebene einen Einfluss auf die Zielvariablen.

Das dargestellte Modell wird als Grundgerüst für die Durchführung von weiteren Analysen dienen, sei es in einer Datenauswertung auf nationaler Ebene oder bei der Untersuchung von Integrationsfolgen in Kommunen.

Bestimmung der Kosten von Nichtintegration für Gesamtdeutschland

Mittels des dargestellten Konzeptes können nun aufgrund von bestehenden Daten die Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland berechnet werden. Als zu verwendende Datenquelle wurde bereits das Sozioökonomische Panel ermittelt, welches für die Schätzung der meisten Zusammenhänge genügend detaillierte Informationen auf Individualebene bereitstellt.

Als Resultate sollen Pro-Kopf-Werte für die Kosten der Nichtintegration stehen, welche konkret nicht integrierten Personen mit Migrationshintergrund zugeordnet werden können. Die Analysen können nach Geschlecht, Alter und Herkunft differenziert werden. Indem aufgrund von Integrationsindikatoren für die erwähnten Integrationsbereiche Sprachkompetenz, Bildungsniveau und Soziale Integration ermittelt wird, welcher Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund schlecht bzw. nicht integriert ist, können die Gesamtsummen der Kosten der Nichtintegration berechnet werden.

Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

Aus den bestehenden Forschungsergebnissen kann abgeleitet werden, dass die vermeidbaren Kosten der Nichtintegration ein volkswirtschaftliches Potenzial darstellen, welches über zielgerichtete Integrationsmaßnahmen in Kommunen erschlossen werden kann.

In der Kommunalpolitik ist es oft schwierig, finanzielle Mittel für Integrationsmaßnahmen zu mobilisieren. Die oben skizzierten Analysen der Pro-Kopf-Kosten von Nichtintegration auf nationaler Ebene bieten eine mögliche Richtgröße für die Abschätzung, ob sich Integrationsprogramme in einer Kommune auch aus volkswirtschaftlichen und finanzpolitischen Gründen lohnen.

Der finanzpolitische Nutzen von Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei Ebenen an:

- Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert.
- Zweitens können Zahlungen des Sozialsystems eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Dies betrifft für die Kommunen insbesondere das Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe).
- Drittens können durch einen besseren sozialen Frieden bzw. die Verhinderung von Desintegrationserscheinungen in der Kommune Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden.

Für interessierte Kommunen können aufgrund der Resultate aus der nationalen Analyse eigens auf die Gegebenheiten der Kommune zugeschnittene Kosten-Nutzen-Analysen der Integrationsförderung vor Ort durchgeführt werden.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass im dargestellten Wirkungsmodell hauptsächlich Zusammenhänge der Humankapitalbildung und deren Nutzung untersucht werden. Integrationsmaßnahmen entfalten aber in der Kommune zahlreiche weitere Wirkungen, welche in die geplante Kosten-Nutzen-Analyse aufgrund des gewählten Untersuchungsrahmens nicht mit einfließen können.

Durch die Untersuchung der fiskalischen Bilanz der Integrationsförderung auf kommunaler Ebene können einerseits Argumente zur Bereitstellung öffentlicher Mittel für Integrationsmaßnahmen gefunden werden. Andererseits kann mit Zahlen belegt werden, dass die Integrationsmaßnahmen der Kommunen nicht nur für diese selber, sondern auch für Land und Bund positive fiskalische Effekte erzeugen.

Fazit

Insgesamt hat die Vorstudie gezeigt, dass eine Berechnung der Kosten von Nichtintegration sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist. Dass eine Nachfrage nach einer ökonomischen Abschätzung der Kosten-Nutzen-Relationen in diesem Bereich besteht, zeigten insbesondere auch die Kontakte im Rahmen des Kommunalkongresses 2007 der Bertelsmann Stiftung in Berlin.

1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Jahr 2005 lebten 7,5 Millionen Ausländer/innen in Deutschland, was einen Anteil von 9 % an der Gesamtbevölkerung von 82 Millionen ausmachte. Der tatsächliche Anteil von Zuwanderinnen und Zuwanderern liegt jedoch rund doppelt so hoch bei 19 % der Gesamtbevölkerung. Unter diesem Begriff werden auch Eingebürgerte, Aussiedler/innen sowie Kinder mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil mitgezählt. Von der zahlenmäßigen Realität her wird Deutschland gleichzeitig fast zum Auswanderungsland. Der Migrationssaldo im Jahr 2005 betrug plus 79000 Personen. Demgegenüber war ein Geburtendefizit von 143000 Personen zu verzeichnen.

Migrationsspezialist/innen sind sich einig, dass eine Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften notwendig ist, um zukünftige qualifikationsspezifische Lücken auf dem deutschen Arbeitsmarkt schließen zu können. Zudem muss in die Integration der bestehenden zugewanderten Bevölkerung investiert werden, um deren Potenziale für die Gesellschaft nutzen zu können. Die verschiedenen Zuwanderergruppen weisen höhere Arbeitslosenraten sowie niedrigere Bildungsabschlüsse auf als die Aufnahmegesellschaft. Eine Konvergenz dieser Merkmale findet nicht automatisch mit längerer Aufenthaltsdauer der Zugewanderten statt. Es ist davon auszugehen, dass dazu aktive Integrationsmaßnahmen nötig sind.

In diesem Zusammenhang interessiert sich die Bertelsmann Stiftung dafür, welche gesellschaftlichen Kosten entstehen, wenn integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen nicht erfolgen, bzw. welche Kosten durch Integrationspolitik vermieden werden können. Nachfolgende Fragestellungen sollen von der vorliegenden Studie behandelt werden:

- Erstens sollen die gesellschaftlichen Kosten von Zuwanderern, die nicht integriert sind, festgestellt werden,
- zweitens die volkswirtschaftlichen Beiträge von Zuwanderern ermittelt werden,
- drittens der Aufwand für integrationspolitische Maßnahmen in Kommunen beziffert werden,
- viertens soll eine Gegenüberstellung der beschriebenen Kosten und Nutzen bzw. Potenziale der beschriebenen Maßnahmen erfolgen und schließlich
- fünftens Hypothesen aufgestellt und Empfehlungen abgegeben werden. Diese sollen sich auf die Integrationspolitik in Deutschland, nicht aber auf die Zuwanderungspolitik beziehen.

Hierbei ist die Analyse der Integration von Zuwanderern klar von der Analyse von Migration abzugrenzen. Wir gehen bei unseren Fragestellungen stets von den zu einem bestimmten Zeitpunkt in Deutschland ansässigen Zuwanderinnen und Zuwanderern aus.

Der erste Teil der Studie beinhaltet Konzeptarbeiten und erarbeitet erste Thesen zu den Wirkungszusammenhängen. Im zweiten Teil kann die auf den Konzeptbericht abstellende Hauptstudie erstellt werden. Über deren Durchführung wird nach Abschluss der Konzeptarbeiten entschieden. Der vorliegende Schlussbericht stellt die Resultate des ersten Teils der Studie dar. Die wichtigsten Resultate wurden auf dem Kommunalkongress der Bertelsmann Stiftung zum Thema Finanzpolitik am 13. Februar 2007 präsentiert.

Über das weitere Vorgehen werden die Verantwortlichen der Bertelsmann Stiftung entscheiden. Das im vorliegenden Bericht dargestellte Konzept muss nicht zwingend in einer Analyse auf nationaler Ebene umgesetzt werden, sondern kann auch von einzelnen Kommunen für die Evaluation von Integrationsmaßnahmen verwendet werden oder als Beitrag für die weitergehende Forschung im Themenfeld Migration und Integration dienen.

Der vorliegende Bericht ist wie folgt strukturiert: In Kapitel 2 wird kurz auf den aktuellen Forschungsstand eingegangen, die verwendete Methode der Kosten-Nutzen-Analyse vorgestellt und

der Untersuchungsgegenstand wird abgegrenzt. In Kapitel 3 wird die Messbarkeit von Integration abgeklärt, indem mögliche Integrationsindikatoren aus der Theorie hergeleitet werden. In Kapitel 4 werden in einem Wirkungsmodell die Zusammenhänge zwischen den entwickelten Indikatoren modelliert. Die zentrale Ausrichtung des Wirkungsmodells zielt auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Zuwanderinnen und Zuwanderer ab. Kapitel 5 diskutiert die wichtigsten Variablen des Wirkungsmodells. In Kapitel 6 werden die Messgrößen für gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration abgeleitet.

In Kapitel 7 wird auf das Potenzial der Integration im Bildungssystem eingegangen. Dieser Abschnitt behandelt primär die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, während die vorhergehenden Kapitel auf die Zuwanderinnen und Zuwanderer im Erwerbsalter ausgerichtet sind. In Kapitel 8 wird die Auswahl des Datensatzes zur Ausführung des dargestellten Analyse-Konzeptes besprochen. In Kapitel 9 wird die Umsetzung der Messung von gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration bei der Evaluation von Integrationsmaßnahmen in Kommunen skizziert. Zusammenfassend werden in Kapitel 10 die aus dem Bericht folgenden Thesen zur Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration aufgelistet.

2 Analytisches Vorgehen

Zur Beantwortung der vorliegenden Fragestellung wenden wir das sozialwissenschaftliche Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse an. Nachfolgend soll kurz skizziert werden, welche bisherigen Forschungsergebnisse in dieser Richtung vorliegen (Abschnitt 2.1), was eine Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) genau ist (Abschnitt 2.2) und wie diese Methodik auf die zu untersuchende Fragestellung angewandt werden kann (Abschnitt 2.3).

2.1 Bestehende Forschungsergebnisse

Im Folgenden werden kurz bisherige Forschungsarbeiten auf dem Gebiet der Kosten-Nutzen-Analysen von Zuwanderung und Integration für Deutschland und die Schweiz aufgeführt (in alphabetischer Reihenfolge):

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. Discussion Paper No. 516, Institute for the Study of Labor IZA Bonn

von Loeffelholz, Hans Dietrich, und Dietrich Thränhardt (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, RWI Essen

von Loeffelholz, Hans Dietrich (2001): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 191-212

von Loeffelholz Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen

Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Universität Basel

Sinn, H.-W., Flaig, G., und Werding, M. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2. München

Straubhaar, Thomas, und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, Vol. 129 (3), 505-526

Angesichts der bestehenden Forschungsarbeiten für Deutschland stellt sich die Frage, was das spezifisch Neue an der vorliegenden Analyse sein soll. In einem Satz ausgedrückt unterscheidet sie sich durch die behandelte Fragestellung. Die bisherige volkswirtschaftliche Forschung beschäftigt sich hauptsächlich mit Vergleichen zwischen einer Situation mit und ohne Zuwanderung, bzw. untersucht, welchen Einfluss verschiedene Zuwanderergruppen auf die wirtschaftliche Situation in Deutschland ausüben. Wir dagegen vergleichen bei gegebener Zuwanderung verschiedene Situationen, die sich durch bessere oder schlechtere Integration der Zugewanderten unterscheiden.

Die angewandte Methodik, die Abgrenzung der Zuwanderergruppen sowie der betrachteten gesellschaftlichen Kosten sind in den aufgelisteten Studien sehr unterschiedlich und ihre Resultate daher nur schwer miteinander vergleichbar. Eine ausführliche Diskussion der unterschiedlichen Forschungsansätze würde hier zu weit führen. Grob gesagt führen die verschiedenen Ansätze zu unterschiedlichen Resultaten, welche kontrovers diskutiert werden. Im Folgenden soll kurz auf die wichtigsten bekannten Ansätze eingegangen werden.

Am besten wird die Auseinandersetzung in der aktuellen Forschung in Deutschland im Bericht von Loeffelholz et al. (2004) deutlich, welcher die Forschungsarbeiten von Sinn et al. (2001) aufgreift und deren Vorgehen einer kritischen Betrachtung unterzieht, was zu neuen Resultaten führt. Sinn et al. (2001) beziehen neben der fiskalischen Bilanz im Sinne von Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträgen auch die reale Beanspruchung von staatlichen Leistungen durch die ausländischen Haushalte mit ein. Dabei handelt es sich um eine fiskalische Betrachtung für ein Jahr. Dabei stellt sich heraus, dass die fiskalische Bilanz einer einzelnen zugewanderten Person¹ im Durchschnitt negativ ist. Sie verbessert sich aber mit jedem zusätzlichen Aufenthaltsjahr und wird ab einer Aufenthaltsdauer von 25 Jahren positiv.

Von Loeffelholz revidiert die Berechnungen von Sinn et al. (2001) dahingehend, dass er die Beanspruchung von staatlichen Leistungen um die nicht personenabhängigen Staatsausgaben korrigiert. Dies sind staatliche Fixkosten wie z.B. die Landesverteidigung und die Kosten der deutschen Einheit (Solidaritätszuschlag). Diese Kosten, welche rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben ausmachen, steigen durch die zusätzliche Anzahl Einwohner/innen nicht, sondern diese leisten mit ihren Steuerabgaben einen Beitrag zur Deckung derselben Kosten. Gemäß der revidierten Zusammenstellung von Loeffelholz et al. (2004, 21) ist die fiskalische Bilanz von Zugewanderten nur noch in den ersten zehn Jahren ihres Aufenthalts negativ. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt rund 3100 Euro pro Jahr. Da die Aufenthaltsdauer den Integrationsgrad der zugewanderten Personen stark beeinflusst, kann diese Differenz gemäß von Loeffelholz als Anhaltspunkt dafür gewählt werden, welches Potenzial an fiskalischen Erträgen über die verstärkte Integration der ansässigen Zuwanderinnen und Zuwanderer erreicht werden kann. Eine solche Interpretation der Resultate von Loeffelholz wird auch von Sheldon (2007, 69) vorgenommen.

Für die Schweiz wurde im Jahr 1993 eine Untersuchung zur fiskalischen Bilanz der Zuwanderung durchgeführt (Straubhaar/Weber 1993). Diese beruhte auf den Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Jahres 1990. Dabei wurde festgestellt, dass der Netto-Transfersaldo eines durchschnittlichen Haushaltes mit ausländischem Haushaltsvorstand zugunsten der Gesamtbevölkerung positiv ist (514).² Allerdings wurde in der Analyse nicht nach Aufenthaltsdauer

¹ Einbezogen werden in Deutschland lebende Personen mit nicht-deutscher Nationalität, aber auch in Deutschland eingebürgerte Personen und Personen mit Müttern nicht-deutscher Nationalität ohne die Gruppe der Aus- und Übersiedler (Sinn 2001, 227).

² Künzi/Schärer (2004, 147) bestätigen dieses Resultat für den Bereich der sozialen Sicherheit in einer Auswertung der Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung des Jahres 1998.

unterschieden, Somit können keine Aussagen dazu gemacht werden, um wie viel sich diese durchschnittlich positive Fiskalbilanz durch die Integration der Zugewanderten verändert.

Bonin (2002) hingegen wendet für seine fiskalische Bilanz der Zuwanderung in Deutschland eine Methode der Generationenbilanz an, bei welcher für jede/n Zugewanderte/n die fiskalische Bilanz über die gesamte Lebenszeit betrachtet wird. Bonin (2002) kommt zu dem Schluss, dass die Aufnahmebevölkerung längerfristig durch Zuwanderung fiskalisch entlastet wird. Er stellt zudem fest, dass bei einer Verkürzung der Integrationsphase der fiskalische Nettobeitrag der Zugewanderten stark erhöht werden kann.

Von Loeffelholz/Thränhardt (1996) schätzten erstmals für Deutschland eine Gesamtsumme der Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Dabei gehen sie davon aus, dass durch bessere Integration der Ausländer/innen in das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt ihr Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt gesteigert werden könnte. Die Publikation aus dem Jahr 1996 wurde im Jahr 2001 aktualisiert (von Loeffelholz 2001). Darin wird eine durch Nichtintegration von Zugewanderten in Deutschland nicht realisierte Wertschöpfung in der Höhe von 20 bis 40 Milliarden Euro jährlich geschätzt (vgl. a. von Loeffelholz 2002). Allerdings wurde das Vorgehen von Loeffelholz im Koreferat durch Burda (2001) kritisiert, insbesondere wurde eine Vernachlässigung der Segmentierung des Arbeitsmarkts und der jährlichen Migrationsbewegungen moniert. Zudem unterstellt Burda von Loeffelholz eine zu undifferenzierte Konzeption des Integrationsprozesses.

Ausgehend von der nicht realisierten Wertschöpfung berechnet von Loeffelholz (2001/2002) die dadurch entfallenden Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge in der Höhe von jährlich 10 bis 20 Milliarden Euro. Im Weiteren geht von Loeffelholz darauf ein, dass Integration auch kostet. Es entstehen Kosten für Integrationsmaßnahmen und verstärkte Bildungsanstrengungen, welche rund zwei Drittel der zusätzlichen fiskalischen Einnahmen ausmachen. Dieser Anteil des jährlichen Staatsausgabenbudgets ist personell zuordenbar. Netto entstünde durch die Integration der ausländischen Zuwanderer ein Gewinn für die öffentliche Hand von geschätzten 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro jährlich. Dieser Betrag entspricht in der heutigen Situation, in welcher viele Zuwanderer unzureichend integriert sind, den fiskalischen Kosten der Nichtintegration. Diese Kosten beziehen sich allerdings nur auf ausländische Zugewanderte und können nicht einzelnen Zuwanderergruppen zugeordnet werden. Eine Berechnung von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration ist nicht möglich, da eine entsprechende Auswertung auf Individualdatenbasis fehlt, welche aufgrund von Indikatoren zwischen „integrierten“ und „nicht integrierten“ Zugewanderten unterscheidet.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass zwar aufgrund der Arbeiten von Loeffelholz und Thränhardt (1996 / 2001 / 2002) eine erste globale Schätzung der fiskalischen Kosten der Nichtintegration von ausländischen Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland besteht, diese aber aufgrund von makroökonomischen Überlegungen vorgenommen wurde und nicht nach Zuwanderergruppen oder nach Integrationsindikatoren differenziert werden kann. Somit lassen sich auch keine pro-Kopf-Werte berechnen. Die meisten auf Individualdaten basierenden bisherigen Studien hingegen beziehen sich hauptsächlich auf den Aspekt der Zuwanderung bzw. der Migration. Einen ersten Anhaltspunkt in Richtung Pro-Kopf-Werte der Nichtintegration liefert die von Sinn (2001) und von Loeffelholz (2004) berechnete Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit kürzerer und solchen mit längerer Aufenthaltsdauer. Da mit längerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zugewanderten steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.

In der vorliegenden Studie soll hingegen die Bestimmung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration auf der Individual- und der Globalebene erfolgen. Dadurch sollen nach Zuwanderergruppen differenzierte Pro-Kopf-Werte und die entsprechenden gesellschaftlichen Gesamtsummen berechnet werden. Zudem soll differenziert ermittelt werden, welche

gesellschaftlichen Kosten durch die Integrationsmaßnahmen in verschiedenen Wirkungsbereichen (Sprachförderung, Bildung, Soziale Integration) vermieden werden können, und welche Effektivität die Maßnahmen in den Wirkungsbereichen aufweisen.

2.2 Kosten-Nutzen-Analyse

In einer Kosten-Nutzen-Analyse, wie sie als Instrument zur sozioökonomischen Evaluation von politischen Projekten oder Programmen eingesetzt wird, werden ähnlich wie bei privatwirtschaftlichen Investitionsüberlegungen die Nachteile (Kosten) und Vorteile (Nutzen) gegeneinander abgewogen (vgl. Stiglitz 1989, 257 ff.). Falls der resultierende Netto-Nutzen größer als Null ist, lohnt sich die Investition aus volkswirtschaftlicher Sicht. Dies heißt nicht, dass es nicht auch andere als volkswirtschaftliche Gründe für eine staatliche Leistung geben kann. Brent (1996, 5) schlägt für eine soziale Kosten-Nutzen-Analyse vor, folgende drei Prinzipien zu beachten:

- Es werden die Effekte eines Projekts auf alle Mitglieder der Gesellschaft betrachtet.
- Auch distributive Wirkungen des Projekts auf die Einkommens- und Vermögensverteilung in der Gesellschaft werden mit einbezogen.
- Statt auf Marktpreisen wird zur Bewertung von Kosten und Nutzen auf der Zahlungsbereitschaft³ der Individuen abgestützt.

Für die vorliegende Untersuchung können wir daraus entnehmen, dass der Nutzen der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern nicht nur an dem für die Betroffenen resultierenden Nutzen gemessen werden soll, sondern auch am Nutzen der anderen Mitglieder der Gesellschaft, bzw. am Nutzen für die Gesamtgesellschaft.

Eine Analyse der Verteilungswirkungen von Integrationsmaßnahmen im engeren Sinn übersteigt die im nützlichen Rahmen zu bewältigende Komplexität und würde den Rahmen der vorgeschlagenen Analyse sprengen. Die Abschätzung von Verteilungswirkungen muss sich hier auf aggregierte politische und institutionelle Ebenen beschränken.

Eine Abstützung auf Zahlungsbereitschaften ist im Bereich des Arbeitsmarkts nicht nötig, da ein Marktpreis vorhanden ist. Zahlungsbereitschaftsanalysen werden meist dort eingesetzt, wo Marktpreise nicht vorhanden sind.

In Abbildung 1 sind die Analyseebenen dargestellt, welche potenziell von Kosten- und Nutzenwirkungen des Integrationsprozesses sowie der Integrationsmaßnahmen von Kommunen betroffen sind. Dieser Analyserahmen kann wie folgt beschrieben werden.

Für unsere Analyse trennen wir die Gesellschaft Deutschlands in zwei Bevölkerungshauptgruppen: Die Zugewanderten (18,6 % der Bevölkerung) und die Aufnahmegesellschaft (81,4%). Diese unterscheiden sich hinsichtlich verschiedener sozioökonomischer Merkmale, darunter solchen, welche für gesellschaftliche Kosten relevant sind.

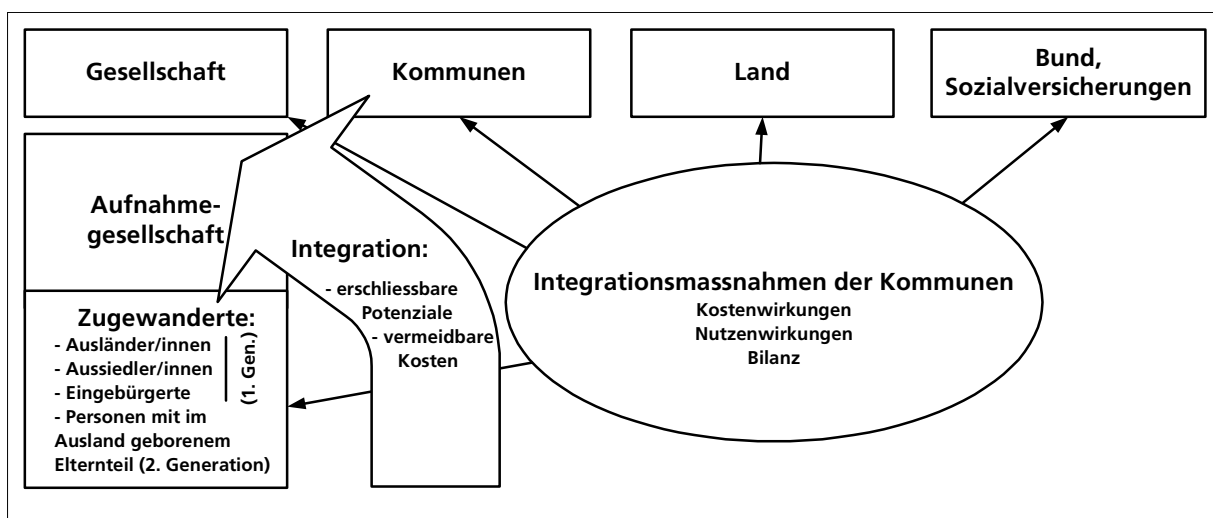
Über die Zeit findet ein Integrationsprozess statt, welcher durch Integrationsmaßnahmen unterstützt werden muss. Dadurch nähern sich die Eigenschaften (Merkmale) der Zugewanderten mehr und mehr denjenigen der Mitglieder der Aufnahmegesellschaft an. Zugewanderte, welche (mehr

³ Der maximale Preis, den ein bestimmtes Individuum für ein bestimmtes Gut zu zahlen bereit ist, im Gegensatz zum durch den Markt festgelegten, für alle Marktteilnehmer gültigen Preis für das Gut. Pragmatischerweise wird aufgrund der Verfügbarkeit von entsprechenden Daten meist auf Marktpreise (z.B. Löhne) abgestützt und bei der Interpretation auf die möglichen Differenzen zu einer Nutzenbetrachtung hingewiesen, respektive es werden weitere qualitative Nutzelemente mit einbezogen, für welche aber keine Marktpreise existieren. Zur Bewertung derselben müssen Umfragen zur Zahlungsbereitschaft gemacht werden, welche sehr aufwändig und methodisch nicht einfach sind.

oder weniger) dieselben Eigenschaften aufweisen wie die Mitglieder der Aufnahmegesellschaft, gelten statistisch als integriert.

Dies wird als das Konvergenzprinzip der Integration bezeichnet.⁴ Wie wir später sehen werden, kann dieses noch etwas verfeinert interpretiert werden, indem Schwellenwerte für bestimmte Merkmale (z.B. Bildungsabschluss) definiert werden, ab welchen von einer erfolgreichen Integration gesprochen wird. Über das Konvergenzprinzip wird nie eine vollständige Deckungsgleichheit der Merkmale von Zugewanderten und Aufnahmegesellschaft erreicht. Diese können auch Jahrzehnte nach der Einwanderung noch unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung liegen, oder aber auch darüber. Dies hat mit der spezifischen Struktur der zugewanderten Bevölkerung zu tun. Diese entspricht beispielsweise von ihrer Altersstruktur und ihrem Bildungshintergrund her nicht dem Durchschnitt der Aufnahmegesellschaft.

Abbildung 2: Schematische Darstellung des Untersuchungsgegenstands und der Betrachtungsebenen



Quelle: eigene Darstellung

Da uns interessiert, welches Potenzial über den mit Integrationsmaßnahmen unterstützten Integrationsprozess erreichbar ist, bzw. welche gesellschaftlichen Kosten über diesen Weg vermindert werden können, sind in unserer Analyse primär die Unterschiede in den sozioökonomischen Merkmalen zwischen integrierten und nicht integrierten Zugewanderten von Interesse. Diese Unterschiede führen zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Kosten, welche bei nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern tendenziell höher liegen. Die höheren gesellschaftlichen Kosten der nicht integrierten Zugewanderten entstehen primär durch deren verminderte Teilnahme am regulären Erwerbsleben, sei dies aufgrund von Arbeitslosigkeit, Teilzeitarbeit oder unqualifizierter Arbeit. Dies führt zu Produktivitätsverlusten, verminderten Steuereinnahmen und Sozialabgaben sowie Mehrausgaben der öffentlichen Hand. Diese wiederum schlagen sich auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen nieder:

⁴ Im Gegensatz zur Assimilation, bei welcher von vollständiger Übernahme der Merkmale der Aufnahmegesellschaft durch die Zugewanderten ausgegangen wird, behalten beim Integrations-Konzept die Zugewanderten ihre kulturelle Identität bei. Die Konvergenz bezieht sich auf zentrale Merkmale, durch welche die Chancengleichheit der Zugewanderten gegenüber Individuen der Aufnahmegesellschaft bestimmt wird, wie Sprachkompetenz, Bildungsstand und Arbeitsmarktbeteiligung.

- Kommune (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Bundesland (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Bund/Sozialversicherungen (i.S. öffentliche Verwaltung)
- Gesamtgesellschaft (i.S. Zivilgesellschaft und Marktwirtschaft)

Die gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration können wiederum als Kosten angesehen werden, welche über den (aktiv unterstützen) Integrationsprozess vermieden werden können. Somit werden die zu messenden gesellschaftlichen Kosten ein Potenzial, welches beispielsweise über Integrationsmaßnahmen der Kommunen erschlossen werden kann. In einer Kosten-Nutzen-Bilanz von bestimmten Integrationsmaßnahmen in Kommunen soll die Effizienz in der Erreichung dieses Potenzials auf der Nutzenseite gemessen und den durch diese Maßnahmen entstehenden Kosten gegenübergestellt werden.

Kosten und Nutzen von politischen Maßnahmen können für die verschiedenen involvierten Akteursgruppen sehr unterschiedlich sein. Deshalb sind deren Sichtweisen in der Analyse auseinanderzuhalten.

2.3 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der Untersuchungsgegenstand muss hinsichtlich des Zeitraums, der Geografie und der einbezogenen Bevölkerungsgruppen genauer abgegrenzt werden.

Untersuchter Zeitraum

Kosten-Nutzen-Analysen können dynamisch längerfristig angelegt sein oder sich auf einen klar abgegrenzten Zeitraum von üblicherweise einem Jahr beziehen.

- Eine statische Betrachtungsweise hat den Vorteil, dass sie klar abzugrenzen ist und daher die Resultate der Analyse leichter zu kommunizieren sind. Zudem sind weniger methodische Schwierigkeiten mit der Analyse verbunden als bei der dynamischen Betrachtungsweise. Die oft verwendeten jährlichen Befragungsdaten (Querschnittsdaten) erlauben es, eine statische Analyse durchzuführen.
- Bei der dynamischen Betrachtungsweise können in der Zukunft anfallende Zahlungsströme (Kosten bzw. Nutzen) auf ihren Gegenwartswert abdiskontiert werden, um die zu unterschiedlichen Zeitpunkten anfallenden Zahlungsströme miteinander vergleichen zu können. Hier sind grundsätzlich Paneldaten notwendig, d.h. dieselbe Person muss zu mehreren Zeitpunkten befragt werden. Die Analyse ist etwas komplexer, beispielsweise müssen Modelle zum Lebenseinkommen von Personen gerechnet werden. Da jedoch Paneldaten über ein ganzes Erwerbsleben (ca. 35-50 Jahre) selten vorhanden sind, müssen trotzdem aus Querschnittsdaten die entsprechenden Lebenseinkommens-Modelle gerechnet werden, indem Personen mit ansonsten gleichen Merkmalen mit unterschiedlichem Alter untersucht werden (vgl. Bauer 2000). Für die Anwendung der Nettobarwert-Methode zur Berechnung von Gegenwartswerten muss ein Diskontsatz angenommen werden. Dieser liegt bei ähnlichen Berechnungen für die Schweiz üblicherweise bei 5% (vgl. Bauer 2000, 53).

In unserer Analyse sind zwei unterschiedliche Herangehensweisen zu wählen. Dies ist davon abhängig, ob die betrachtete Personengruppe die erwerbsfähige Bevölkerung ist oder ob es sich um Kinder und Jugendliche handelt. Bei Ersteren kann festgestellt werden, welche gesellschaftlichen Kosten nicht entstehen würden, wenn sie integriert wären. Dies, weil die Auswirkungen davon un-

mittelbar auf dem Arbeitsmarkt sowie beim Bezug von staatlichen Leistungen zu beobachten wären.

Hingegen kann die gleiche Analyse nicht für Kinder und Jugendliche angewandt werden. Die Auswirkungen deren Integration werden erst zu einem späteren Zeitpunkt „zahlungswirksam“, indem sie später bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben werden. Hier kann nur eine dynamische Betrachtungsweise Aussagen liefern. Auf das aktuelle Jahr bezogen könnten auch gewisse Nutzenaspekte ermittelt werden, welche z.B. in verbessertem Lernklima in einer Klasse oder einem Minderaufwand der Behörden mit Jugendkriminalität resultieren könnten. Allerdings geben uns die gängigen Datensätze von allgemeinen Bevölkerungsbefragungen diesbezüglich keine Auskunft. Für eine solche Untersuchung müsste eine spezifische Erhebung bei Schulkindern und in ihrem Umfeld durchgeführt werden. Hinzu kommt, dass wahrscheinlich quantitativ gesehen die längerfristigen Effekte die kurzfristigen Effekte bei Weitem überwiegen, sodass eine kurzfristige Analyse für die Integrationseffekte bei Kinder und Jugendlichen viel zu kurz greifen würde.

Aus dem Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung liegen Informationen für die Basisjahre 2004 und 2005 vor (Bertelsmann 2005). Über die einzelnen Maßnahmen hinaus bestehende statistische Grundinformationen müssen öffentlichen Statistiken wie dem Mikrozensus oder dem Sozioökonomischen Panel (SOEP) entnommen werden. Hierfür könnte ein dem Mikrozensus 2005 beigefügtes Zusatzmodul zum Thema Migration für das Jahr 2005 sprechen. Der Entscheid zur Auswahl des Datensatzes wird in Abschnitt 8 näher erläutert. Als Basisjahr für die Auswertungen wird 2005 verwendet; dies sowohl für die statischen Analysen als auch für die dynamischen Analysen, welche wie oben erläutert ebenfalls aufgrund von Querschnittsdaten konzipiert werden müssen.

Aufgrund der dargestellten dynamischen Auswirkungen der Integrationsprozesse bei Kindern und Jugendlichen erscheint es uns wichtig, bei der Hochrechnung (vgl. Abschnitt 8.5) demografische Entwicklungen mit einzubeziehen. Diese können aufgrund von Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung des Statistischen Bundesamtes Deutschland vorgenommen werden. Die Bertelsmann Stiftung stellt mit ihrem „Wegweiser Demographie“ auch ein Instrument zur Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland zur Verfügung, welches eventuell für diese Zwecke genutzt werden könnte.

Geografische Abgrenzung

Die KNA muss auch geografisch klar abgegrenzt werden. Informationen liegen einerseits in nationalen Statistiken vor. Diese können auch auf der Ebene einzelner Bundesländer ausgewertet werden. Allerdings wird aufgrund der geringen Fallzahl bei Subgruppen von Zuwanderern bald einmal die nötige Größe unterschritten. Als geografischer Untersuchungsrahmen für die Analysen zur Feststellung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration wird deshalb Gesamt-Deutschland gewählt.⁵ Die Beschreibung des Vorgehens in den Kapiteln 4 bis 8 bezieht sich auf eine solche Analyse auf nationaler Ebene.

Andererseits können in einzelnen Kommunen Analysen durchgeführt werden, um die Potenziale der Verringerung von gesellschaftlichen Kosten durch deren Integrationsmaßnahmen zu untersuchen. Das Kapitel 9 beschreibt, wie ausgehend von den Resultaten der nationalen Analyse in den Kommunen die Potenziale der Integrationsförderung bestimmt werden können.

⁵ Es können bei Bedarf zusätzlich Untersuchungen nach Ländertypen durchgeführt werden. So z.B. für alte und neue Bundesländer oder für Bundesländer mit niedrigem bzw. hohem Zuwandereranteil o.Ä.

Zuwanderergruppen

Die Zuwandererinnen und Zuwanderer sind eine heterogene Bevölkerungsgruppe. In der Analyse müssen folgende Zuwanderergruppen unterschieden werden. In Klammern wird der Anteil an der Gesamtbevölkerung angegeben (Bildung in Deutschland, 140):

- Ausländer/innen der ersten Generation (6,8%)
- Spätaussiedler/innen der ersten Generation (2,1%)
- Eingebürgerte der ersten Generation (3,7%)
- Personen mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil (zweite Generation, 5,9%).
Hierbei ist evtl. zu unterscheiden zwischen Personen mit deutschem Pass (eingebürgert/seit Geburt, 3,9%) und solchen ohne deutschen Pass (2,0%).

Die nicht aufgeführte Gruppe der Asylbewerber/innen steht für die Berechnung gesellschaftlicher Kosten außer Betracht, da diese keinen Zugang zum ersten Arbeitsmarkt haben und ein zukünftiger Zugang noch nicht sicher ist. Das Integrationsziel der Asylbewerber/innen ist nicht klar definiert.

Zusätzlich soll die Analyse auch die Zuwanderer und Zuwanderinnen nach Herkunftsländern unterscheiden. Die entsprechenden Gruppen von Herkunftsländern müssen noch gebildet werden.

Altersgruppen

Es können für die Analyse folgende Altersgruppen unterschieden werden:

Kinder und Jugendliche:

- 0-5 Jahre (Vorschule)
- 6-15 Jahre (obligatorische Schule)⁶

Erwerbsbevölkerung:

- 16-24 Jahre (Junge Erwerbsbevölkerung, Phase Ausbildung auf Sekundarstufe II)⁷
- 25-44 Jahre (Jüngere Erwerbsbevölkerung, Phase potenzieller Familiengründung)
- 45-64 Jahre (Ältere Erwerbsbevölkerung)

Da die Analyse auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Personen mit Migrationshintergrund abzielt, können nur für Zuwanderer, welche heute oder morgen die Möglichkeit haben, sich am ersten Arbeitsmarkt zu beteiligen, gesellschaftliche Kosten berechnet werden. Infolgedessen steht die Personengruppe der Altersrentner/innen außer Betracht.

Zudem sollen die Auswertungen auch nach den beiden Geschlechtern erfolgen. Dies insbesondere deshalb, weil große Unterschiede in Bezug auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und Männern bestehen.

⁶ Der obere wie der untere Rand der Altersgruppe, welche die obligatorische Schule besucht, ist etwas unscharf: In Deutschland beginnt die Schulpflicht mit sechs Jahren, allerdings befindet sich ein erheblicher Teil (51%, Bildung in Deutschland 44 f.) der Sechsjährigen aufgrund der Stichtagsregelung noch nicht in der Schule. Ein erheblicher Anteil der Schülerinnen und Schüler (je nach Land 20% bis 45%, Bildung in Deutschland 55 f.) weist aufgrund von Spätereinschulung und/oder Wiederholung eine verzögerte Schullaufbahn auf und beendet diese folglich erst nach dem 15. Altersjahr.

⁷ Die Phase der Ausbildung in der Sekundarstufe II ist in Deutschland im Alter von 25 Jahren meist abgeschlossen (vgl. OECD 2005, 23). Der Bildungsbericht (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006, 222) weist aus, dass die Beteiligungsquote an institutioneller Bildung bei der Altersgruppe der 19- bis 24-Jährigen 46% beträgt, in der Altersgruppe darüber (25- bis 29-Jährige) stark absinkt auf 16%.

3 Messbarkeit von Integration mittels Integrationsindikatoren

In diesem Kapitel sollen Indikatoren der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern entwickelt bzw. aus der aktuellen Forschungsliteratur abgeleitet werden. Diese sind, wie im vorangehenden Kapitel (vgl. Abschnitt 2.1) erläutert, notwendig, um Unterschiede zwischen den Gruppen „integrierte“ und „nicht integrierte“ Zugewanderte feststellen bzw. um diese beiden Gruppen voneinander abgrenzen zu können. Die gefundenen Indikatoren sollen in den nächsten beiden Kapiteln konkretisiert und in einem Wirkungsmodell in einen Zusammenhang gebracht werden. Die zu definierenden Indikatoren beziehen sich, der Fragestellung nach gesellschaftlichen Kosten entsprechend, hauptsächlich auf sozioökonomische Merkmale der Individuen.

3.1 Vorüberlegungen

Während in der Literatur immer wieder auf den Nutzen und die Potenziale der Integration von Zugewanderten hingewiesen wird, gibt es kaum Ansätze zu einer Quantifizierung dieses Nutzens. Gleichzeitig besteht zunehmend das Bedürfnis, die Erfolge einer Integrationspolitik feststellbar und bewertbar zu machen. Zu diesem Zweck müssen Integration und ihre Ziele begrifflich definiert und aussagekräftige Indikatoren gefunden werden, die den Verlauf der Prozesse abbilden können.

Zunächst ist die Frage zu klären, was unter Integration zu verstehen ist. Da im vorliegenden Projekt die Messbarkeit eine große Rolle spielt, gehen wir wie eingangs erwähnt (Abschnitt 2.1) von einem Konzept der Konvergenz aus. Dieses fußt auf messbaren Größen wie der Arbeitsmarktteilnahme, Schulabschlüssen etc. und betrachtet die Unterschiede zwischen der ansässigen Bevölkerung und den Zugewanderten.

Gemäß der Forschungs-Literatur (vgl. Siegert 2006) soll eine Analyse des Prozesses der Integration vier Dimensionen erfassen: 1. Das Ausmaß der Teilhabe in einer gegebenen Gesellschaft (Positionen auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft), 2. die kulturelle Kompatibilität (gleiche Kompetenzen und Chancen, geteilte Werte in wichtigen Gesellschaftsbereichen), 3. die soziale Verschränkung (Beziehungen, Netzwerke) sowie 4. die identifikatorische Integration (Selbstbild). Diese Dimensionen werden im Allgemeinen mit den Begriffen strukturelle, kulturelle, soziale sowie identifikatorische Integration umschrieben.

Um den Nutzen einzelner Integrationsmaßnahmen messen zu können, müssen den Dimensionen sodann Indikatoren zugeordnet werden können. Die Identifikation geeigneter Indikatoren wiederum wird durch das Verständnis und die Konzeption des Integrationsbegriffs bestimmt.

Schließlich müssen die Zielgruppen benannt werden und statistisch zu erfassen sein. Dies ist in Deutschland besonders anforderungsreich, da Ausländer im rechtlichen Sinne, also in Deutschland lebende Menschen ohne deutschen Pass, nur einen Teil der Bewohnerinnen und Bewohner mit Migrationshintergrund darstellen. Spätaussiedler und ihre Kinder, Eingebürgerte und Personen mit familiärem Migrationshintergrund galten bislang statistisch als Deutsche.⁸

Nachfolgend werden die gewählten theoretischen Aspekte zur Integration kurz skizziert.

3.2 Theoretische Ansätze zur Integration

Da es bei der vorliegenden Untersuchung um den Nutzen von Integration bzw. die Kosten von Nichtintegration geht, werden ökonomisch geprägte Theorien zur Integration, sogenannte Humankapitaltheorien als Ausgangspunkt gewählt.

⁸ Mit dem Mikrozensus 2005 wird hier eine statistische Lücke gefüllt, indem Personen nach Migrationshintergrund unterschieden werden können. Zu Kategorien von Zuwanderern siehe Abschnitt 2.3.

Humankapitaltheorien untersuchen die Bildung eines Individuums unter wirtschaftlichen Aspekten. Vereinfacht gesagt, geht es um die Frage, inwiefern mehr Bildung mehr Einkommen bringt und einer Person so eine bessere gesellschaftliche Position ermöglicht.⁹ Humankapitaltheorien stellen die persönlichen Ressourcen von Individuen in den Vordergrund. In Bezug auf die gesellschaftliche Integration wird die Platzierung der Akteur/innen auf möglichst zentralen Positionen als entscheidend angesehen.

Nicht nur das Humankapital, also die Ausstattung mit Bildung und Einkommen, bestimmt die Position eines Individuums in einer Gesellschaft, sondern auch das sogenannte Sozialkapital.¹⁰ Der Begriff umschreibt das Ausmaß, inwieweit Individuen in einer Gesellschaft Beziehungen und Verbindungen haben, die ihnen helfen, an der Gesellschaft teilzuhaben. Solche Netzwerke bieten den Einzelnen Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen wie gegenseitiger Unterstützung, Anerkennung bis hin zu Verbindungen, die zum Finden von Arbeits- und Ausbildungsplätzen nützlich sind. Sozialkapital entsteht dadurch, dass Menschen miteinander kooperieren und dadurch eine Basis gegenseitigen Vertrauens geschaffen wird. Für eine Gesellschaft ist dies zum einen nützlich, weil z.T. soziale Kosten verringert werden, indem Hilfeleistungen und Unterstützung im Rahmen der Beziehungsnetzwerke erbracht werden. Zum anderen verringert das Vorhandensein eines solchen gesellschaftlichen Vertrauensklimas die Notwendigkeit staatlicher Regulation (z.B. Rechts- und Polizeigewalt zum Schutz des Eigentums).

Die Verbindung dieser Konzepte bildet die Basis für die meisten Arbeiten, die sich mit der Integration von Zugewanderten befassen. Im vorliegenden Zusammenhang ist es sinnvoll, diesen doppelten Ansatz beizuziehen, weil er bereits für empirische Arbeiten verwendet wurde, sich also operationalisieren lässt.

Wie bereits eingangs erwähnt wurde, stellen empirische Arbeiten zur Integration von Zugewanderten i.d.R. auf vier Dimensionen der Integration ab: Die materiellen Lebensbedingungen, die sozialen Interaktionen sowie die Werte und Orientierungen. Diese Bereiche werden wie folgt umschrieben (vgl. Siegert 2006):

- Strukturelle Integration: Hierunter ist der Erwerb von Rechten und der Zugang zu Positionen und Status in den Kerninstitutionen der Aufnahmegesellschaft durch die Migrant/innen und ihre Kinder zu verstehen (Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildungs- und Qualifikationssysteme, Wohnungsmarkt, Staatsangehörigkeit).
- Kulturelle Integration: Hierunter werden kognitive, kulturelle, verhaltens- und einstellungsbezogene Veränderungen bei Einzelpersonen verstanden.
- Soziale Integration: Hierunter werden die privaten Beziehungen sowie Gruppen- und Vereinszugehörigkeiten verstanden (gesellschaftlicher Verkehr, Freundschaften, Eheschließungen).
- Identifikative Integration: Hierunter werden Zugehörigkeits- und Identifikationsgefühle verstanden.

⁹ Unter dem Begriff „Humankapital“ versteht man die Fähigkeiten, Fertigkeiten und das Wissen, das in Personen verkörpert ist und das durch Ausbildung, Weiterbildung und Erfahrung erworben wird. Auf dem Arbeitsmarkt stellt es das Leistungspotenzial einer Person dar. Die Humankapitaltheorie geht vor allem auf den Ökonomen Gary S. Becker (vgl. 1993) zurück. Sie liefert in erster Linie einen Erklärungsansatz für die Höhe des Einkommens eines Individuums. Die zentrale These ist: Personen investieren in ihr Humankapital (sprich: Bildung), weil sie dadurch ein höheres Einkommen erreichen.

¹⁰ Der Begriff knüpft an die Humankapitaltheorie an und geht auf den französischen Soziologen Pierre Bourdieu (1983) zurück. Das Konzept wurde Anfang der 90er Jahre insbesondere von amerikanischen Soziologen (Coleman 1988, Putnam 1993, 2000) aufgenommen und v.a. auch im Zusammenhang mit gesellschaftlichen Konflikten (Jugendunruhen, ethnische Konflikte) als Schlüsselmerkmal von Gemeinschaften charakterisiert.

Indikatoren, die das Ausmaß der Integration messen, sollten idealerweise alle aufgeführten Bereiche abdecken. In der Forschungspraxis ist dies allerdings oftmals schwierig, weil sich nicht für alle Bereiche gleich gut mess- und vergleichbare Indikatoren finden lassen.

Weil im vorliegenden Projekt die Messbarkeit eine große Rolle spielt, soll auf jene Bereiche fokussiert werden, denen im Hinblick auf die Integration von Zugewanderten eine zentrale Bedeutung zugewiesen wird, nämlich Bildungsabschlüsse, Sprachkompetenz sowie Arbeitsmarktbeteiligung. Andere soziale Aspekte, die ebenfalls wichtig sind (Vernetzung, Beziehungen, Einstellung), werden in zweiter Linie untersucht, weil eine Quantifizierung des Nutzens vergleichsweise schwierig ist.

Aus den genannten Gründen scheint es daher angezeigt, die Integrationsaspekte Beteiligung am Arbeitsmarkt sowie Humankapitalbildung ins Zentrum zu stellen. Beide Dimensionen sind eng miteinander verschränkt. Humankapitaltheorien analysieren im Hinblick auf die Positionierung einer Person im Arbeitsmarkt individuelle Merkmale wie Bildung, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Je größer die individuellen Ressourcen einer Person sind, umso besser ist ihre Position auf dem Arbeitsmarkt.

3.3 Integrationsindikatoren

Nachfolgend wird auf einzelne im gewählten Zusammenhang besonders hervorzuhebende Indikatoren der Integration eingegangen, die zum einen von der Bedeutung für die Integration gemäß der aktuellen Forschung sind, zum anderen nach der Messbarkeit im Rahmen einer empirischen Untersuchung ausgewählt wurden.

Zentrale Indikatoren (Messbarkeit weitgehend gewährleistet)

- Die gemeinsame Sprache stellt eine Schlüsselqualifikation für die Teilhabe an der Gesellschaft dar, sie ist ein zentraler Bestandteil der Integration von Migrant/innen in die Aufnahmegesellschaft. Eine herausragende Bedeutung kommt dabei dem Spracherwerb zu. Dementsprechend wird die Bedeutung der Sprachkompetenz in der Sprache des Aufnahmelandes generell betont (v.a. Esser 2006). Die gemeinsame Sprache ist zum einen das Medium der alltäglichen Kommunikation und zum anderen eine wichtige Ressource bei der Bildung und auf dem Arbeitsmarkt. Bildungschancen hängen von den Kompetenzen in der Landessprache bzw. Unterrichtssprache ab, und sprachliche Defizite vermindern die Chancen, überhaupt eine Beschäftigung zu finden. Sprachkompetenz ist in diesem Sinne ein wichtiger Teil des Humankapitals einer Akteurin oder eines Akteurs. In dieser Funktion spielt sie eine entscheidende Rolle bei der Platzierung im Bildungssystem und auf dem Arbeitsmarkt.
- Neben Sprache gilt Erwerbstätigkeit als eines der wichtigsten Mittel zur Integration. Die Beteiligung am Arbeitsmarkt wird generell als wichtige Voraussetzung für die Teilhabe an einer Gesellschaft angesehen. Von ihr hängen die finanziellen Ressourcen und der soziale Status eines Individuums und eines Haushaltes ab. Mangelnde Integration in den Arbeitsmarkt zieht den Bezug von Transferleistungen nach sich. Darüber hinaus bietet die Erwerbstätigkeit i.d.R. Gelegenheit, regelmäßig mit den Ansässigen des Aufnahmelandes in Kontakt zu kommen. Weil die Erwerbsbeteiligung von Mann und Frau sich auch in der Aufnahmegesellschaft unterscheidet, muss der Faktor Geschlecht in den Analysen berücksichtigt werden.

Die Bedeutung der Sprachkompetenz für die Integration in den Arbeitsmarkt scheint nicht eindeutig. Dem Spracherwerb kommt im Integrationszusammenhang zwar zweifellos eine zentrale

Bedeutung zu. Allerdings muss die Frage nach der Sprachkompetenz im Zusammenhang mit anderen Merkmalen der Lebensumstände von Migrant/innen gestellt werden. So scheinen für die Integration in den Arbeitsmarkt bspw. Sprachkurse weniger wichtig zu sein als konkrete Berufserfahrung im Aufnahmeland. Insbesondere gilt dies für erwachsene und ältere Migrant/innen, bei ihnen scheint die Erwerbsarbeit der wichtigste Weg der Integration zu sein. Wird am Arbeitsplatz vornehmlich die Sprache des Aufnahmelandes gesprochen, hat dies einen großen integrativen Effekt (OECD 2005). Auch wird bspw. eine selbstständige Erwerbstätigkeit von Migrant/innen als für die Integration bedeutsam angesehen, obwohl diese selbstständigen Zuwanderer/innen die Sprache des Aufnahmelandes oftmals nicht beherrschen (vgl. OECD 2005).

- Die schulische und auch die vorschulische Bildung sind für die Integration von Kindern und Jugendlichen von großer Bedeutung. Schulkinder, aber insbesondere auch extern betreute Kleinkinder tragen ihre neu erworbenen Sprachkenntnisse nach Hause. Untersuchungen im EU-Raum haben gezeigt, dass eine externe Kleinkinderbetreuung einen starken Einfluss auf den Grundschulerfolg von Zuwandererkindern hat (OECD 2005, Becker/Lauterbach 2007). Andere Untersuchungen zeigen, dass durchmischte Schulklassen einen positiven Einfluss auf die Bildungschancen von Migrantenkindern haben (Esser 2006).

Im Gegensatz zu älteren Zugewanderten werden Sprachkenntnisse bei Jugendlichen als wesentlicher Faktor der Integration angesehen. Insbesondere können mangelhafte Sprachkenntnisse die Chancen junger Migrant/innen zur Berufsbildung verhindern. Und mangelnde Bildung und daraus folgende Perspektivlosigkeit unterstützen gerade bei jugendlichen Migrant/innen soziale Probleme und Gewaltbereitschaft. Da Sprachbeherrschung einen Einfluss auf die Übertragbarkeit von Humankapital haben kann, spielt bei Kindern und jugendlichen Migrant/innen auch die zu Hause gesprochene Sprache eine wichtige Rolle. Untersuchungen zeigen, dass Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund, die zu Hause (auch) die Sprache des Aufnahmelandes sprechen, in der Schule vergleichsweise gut abschneiden (OECD 2005).

Weitere wichtige Indikatoren (Messbarkeit problematisch)

Im gewählten Zusammenhang sind die Bereiche Sprache, Erwerbsarbeit und Bildung die wichtigsten Integrationsindikatoren, da deren Nutzen sich am ehesten quantifizieren lässt. Nachfolgend werden weitere Faktoren angesprochen, welche in der Literatur für eine erfolgreiche Integration ebenfalls als bedeutsam angesehen werden, für deren Messung im Hinblick auf eine Quantifizierung jedoch Grenzen gesetzt sind.

- Segregation: Dem nicht segregierten Wohnen wird bei der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern zunehmende Bedeutung beigemessen. Verschiedentlich konnte gezeigt werden, dass eine Durchmischung mit der Bevölkerung der Aufnahmegesellschaft die Integration erleichtert und deshalb nicht zuletzt auch dabei hilft, Sozialkosten einzusparen (Bertelsmann 2005).
- Soziale Netzwerke fördern den persönlichen Kontakt und das Vertrauen zwischen eingewanderten und ansässiger Gesellschaft und sind für die Individuen von großem Nutzen, weil sie den Zugang zu Ressourcen ermöglichen (z.B. die richtigen Leuten kennen bei der Jobsuche). Vernetzungen über professionelle, institutionelle und kulturelle Grenzen hinaus sind für die Teilhabe an einer Gesellschaft von großer Bedeutung. In der klassischen Forschung zu Sozialkapital spielen Vereine eine zentrale Rolle.

Ob Selbsthilfeorganisationen oder Vereinigungen von Migranten integrationsfördernd sind oder nicht, ist umstritten. Zum Teil werden solche Eigenaktivitäten als problematisch beschrieben, weil mangelnder Zugang zum allgemeinen gesellschaftlichen System als Ursache für separierende Aktivitäten angesehen wird. Andere betonen, dass zumindest bestimmte Formen der Selbsthilfe für den Integrationsprozess von großer Bedeutung seien (vgl. auch Weiss/Thränhardt 2005).

- Einbindung in Verwaltung und Politik: Die Einbindung von Migrantinnen und Migranten in Kommunalparlamente und -verwaltungen, in Jugendräte oder Schulkollegien wird ebenfalls als integrationsfördernd angesehen. In gewissen Kommunen bestehen auch Migrantenräte mit beratender Funktion. Zudem können Zugewanderte sich auch in Betriebsräten engagieren.
- Gesundheit: Mangelnde Informationen über das Gesundheitssystem, Verständigungsschwierigkeiten, unterschiedliche Deutungsmuster von Schmerzen und Krankheit, oder Missverständnisse, die zu schlechten Erfahrungen führen, können mittelfristig zu höheren Gesundheitskosten führen.

3.4 Bildung von Vergleichsgruppen

Wie bereits eingangs angedeutet wurde, müssen zur Umsetzung des Analysekonzepts Vergleichsgruppen von Zugewanderten gebildet werden, welche sich durch ihren Integrationsgrad unterscheiden. Für diese Vergleichsgruppen sollen unterschiedliche gesellschaftliche Kosten bzw. Potenziale festgestellt werden. Dies geschieht innerhalb eines Wirkungsmodells, welches auf den in den vorangehenden Abschnitten hergeleiteten Integrationsindikatoren beruht und das im nächsten Kapitel 4 vorgestellt wird. Dessen primäre Zielgröße stellt die Beteiligung der Zuwanderinnen und Zuwanderer am Arbeitsmarkt dar. Daher können arbeitsmarktspezifische Merkmale nicht zur Differenzierung der Gruppen herangezogen werden. Der Bereich Gesundheit gehört ebenfalls zu den Zielgrößen und kann daher nicht als gruppenunterscheidendes Merkmal verwendet werden (vgl. Abschnitt 4.1).

Hingegen sollen die in Abschnitt 3.3 hergeleiteten Integrationsbereiche

- Sprachkompetenz (Deutsch)
- Bildung (Abschlüsse bzw. Beteiligung an institutioneller Bildung)
- Soziale Integration (Wohnen, soziale Netzwerke, politische Partizipation)

verwendet werden, um Gruppen von

- „integrierten“ Zugewanderten und
- „nicht integrierten“ Zugewanderten abzugrenzen.
- Als weitere Referenzgruppe wird die autochthone Bevölkerung (Aufnahmegesellschaft) betrachtet. Dies ist insbesondere deshalb vonnöten, um sicherzustellen, dass nicht zu hohe Integrationsziele gesteckt werden, welche über dem Durchschnitt in der autochthonen Bevölkerung liegen.

Die Beschreibung des analytischen Vorgehens zur Bildung von Gruppen greift hier dem Kapitel 5, in welchem die Variablen des Wirkungsmodells vorgestellt und diskutiert werden, etwas vor. Für die oben erwähnten Bereiche sind Schwellenwerte zu definieren, welche als Zielwert der Integrati-

on gelten sollen. Ausgehend von den Variablen eines Datensatzes, welcher aus einer Bevölkerungsbefragung gewonnen wurde, sind dafür zwei Vorgehensweisen möglich:

- Entweder werden für einzelne Variablen Schwellenwerte definiert. Dies ist z.B. für die Erreichung eines bestimmten Bildungsstands möglich: Wer mindestens einen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II vorweist, gilt als „bildungsintegriert“ in dem Sinn, dass Chancengleichheit zur autochthonen Bevölkerung auf dem Arbeitsmarkt in Bezug auf die Bildungs-Qualifikation erreicht ist.
- Oder es wird ein „Integrationsindex“ gebildet, welcher mehrere Variablen verdichtet und für welchen wiederum ein Schwellenwert definiert werden kann. Dies bietet sich z.B. für den Bereich „Soziale Integration“ an, weil hier verschiedene schwer miteinander vergleichbare soziale Sachverhalte zusammenspielen.

Ein übliches Vorgehen für einen solchen Index ist eine Skalierung der mit einbezogenen Variablen auf ein Intervall zwischen 0 und 1. Anschließend werden die Werte der Variablen addiert und wiederum durch die Anzahl der Variablen geteilt. Dadurch resultiert ein Integrationsindex, dessen Werte zwischen 0 und 1 liegen. Die einzelnen Variablen können auch zusätzlich untereinander gewichtet werden.

Für die Festlegung des Schwellenwerts für eine erfolgreiche Integration ist es eine Möglichkeit, den Durchschnittswert des Integrationsindex für die autochthone Bevölkerung zu verwenden. Dabei stößt man allerdings auf das Problem, dass dieser Schwellenwert durch Personen mit Migrationshintergrund fast nicht erreicht werden kann. Dies ist beim Einbezug der Variablen „Integrationsstatus der übrigen Haushaltsmitglieder“, „politische Rechte“ und „segregiertes Wohnen“ zumindest problematisch. Eine weitere Möglichkeit wäre die Festlegung eines Verteilungs-Quantils als Schwellenwert, z.B. die Grenze zu den 30 % Personen mit Migrationshintergrund mit den höchsten Werten.

Ein Problem der Gruppenbildung nach Integrations-Bereichen ist, dass die Gruppen sich für jeden Bereich anders zusammensetzen. Es muss in der Interpretation unterschieden werden zwischen „sprachlich“, „bildungs-“ und „sozial integrierten“ Zugewanderten. Ebenso resultieren unterschiedliche Schätzungen der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration in Bezug auf die erwähnten Bereiche. Für die Überprüfung einer spezifischen Integrationsmaßnahme, welche sich nur auf einen Integrationsbereich bezieht, mag dies allerdings gerade nützlich sein. Für eine globale Einschätzung der Kosten der Nichtintegration bzw. für die Abschätzung der Auswirkungen einer weniger spezifischen Integrationsmaßnahme wäre die Bildung eines allgemeinen Integrationsindex über alle Bereiche zu erwägen. Dieser könnte grundsätzlich analog zum oben beschriebenen Vorgehen gebildet werden und die Bereiche Sprache, Bildung und Soziale Integration mit einbeziehen.

4 Integration und Arbeitsmarkt

Wie im vorangehenden Kapitel hergeleitet wurde, stellt die Beteiligung der Zugewanderten am Arbeitsmarkt einerseits eines der wichtigsten Merkmale von struktureller Integration dar. Die Beschäftigungsquoten der zugewanderten Bevölkerung liegen anfangs relativ niedrig, gleichen sich mittelfristig (gemäß OECD 2005, 37 innerhalb ca. 13 Jahren¹¹) jedoch den Beschäftigungsquoten der Aufnahmegesellschaft an (Konvergenz) bzw. übersteigen diese teilweise sogar (vgl. Golder 1999, 149). Dies sagt allerdings noch nichts aus über die erzielten Markteinkommen sowie über weitere Charakteristiken der Arbeitsmarktbeteiligung (Beschäftigungsgrad, beruflicher Status, Höhe des Erwerbseinkommens).

Andererseits ist für die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern die Erwerbsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht im Gegenzug weniger Transfers von öffentlicher Hand und Sozialversicherungen.

Die Integration der Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt ist von zahlreichen Bestimmungsfaktoren abhängig, welche in den Charakteristiken der zugewanderten Person, den erzielten Integrationserfolgen auf anderen Ebenen als dem Arbeitsmarkt sowie in den Charakteristiken der Region liegen, in der sich die zugewanderte Person befindet. Diese Wirkungszusammenhänge sollen im Folgenden genauer dargestellt werden.

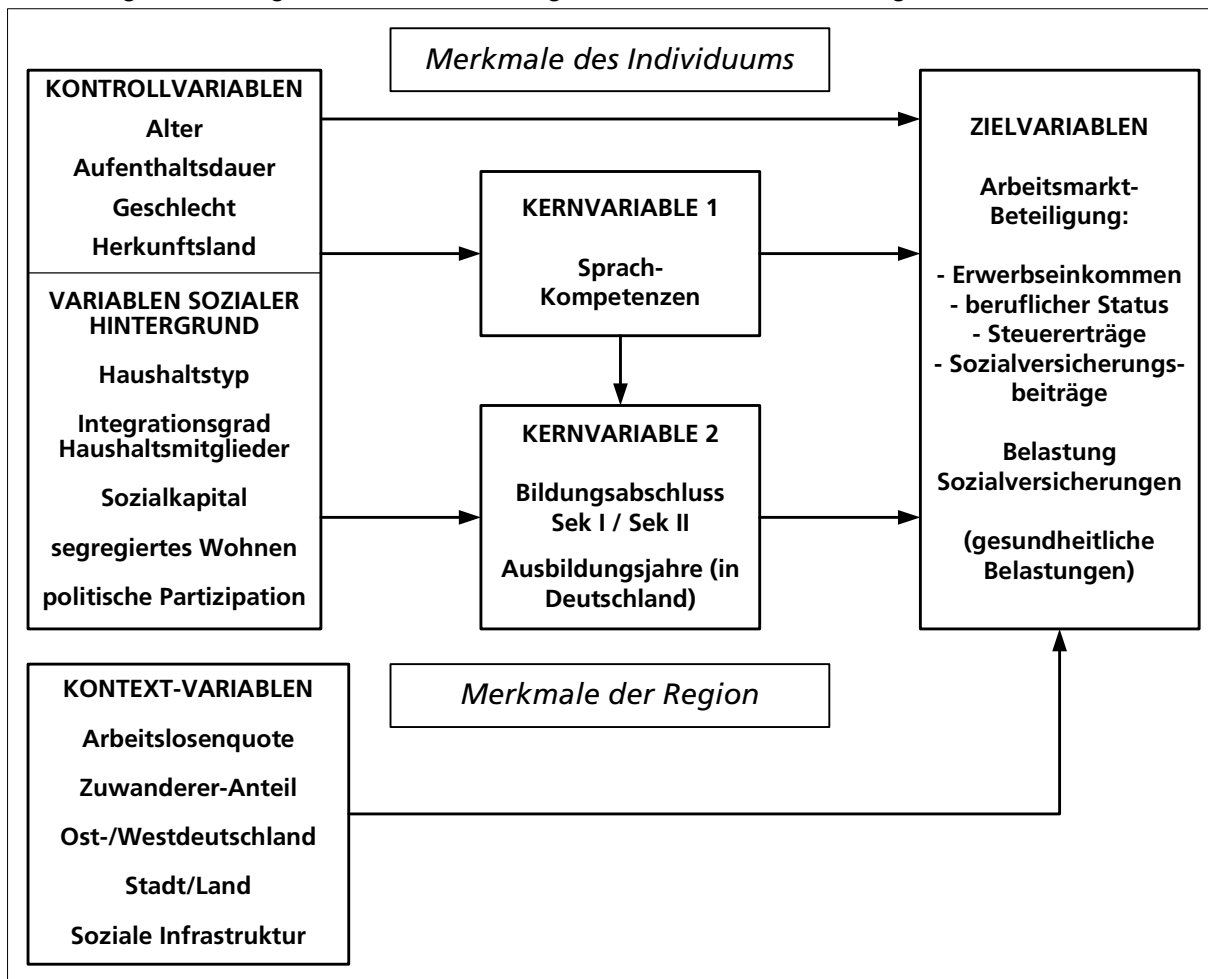
4.1 Wirkungsmodell

Die identifizierten Integrationsindikatoren können im Rahmen eines Wirkungsmodells dargestellt werden (vgl. Abbildung 3). Das Wirkungsmodell bildet den Integrationsprozess in seiner ganzen Komplexität allerdings nur unzureichend ab. Aufgrund der geschilderten methodischen Überlegungen und Einschränkungen wurde das Modell auf die erwähnten zentralen und messbaren Integrationsindikatoren reduziert. In diesem Sinne stellt es zwangsläufig eine starke Vereinfachung der vielschichtigen sozialen Realität dar. Ziel des Modells ist es, die wichtigsten Wirkungszusammenhänge, so wie sie aus der Forschungsliteratur abgeleitet wurden, abzubilden.

Die wichtigsten Integrationsindikatoren (Sprachkompetenz, Bildungsstand und Arbeitsmarktbeteiligung) lassen sich demnach auf verschiedene Merkmale eines Individuums zurückführen. Zum Teil werden direkte Wirkungszusammenhänge unterstellt, zum Teil indirekte. Gemäß Humankapitaltheorie stellt die Arbeitsmarktbeteiligung die wichtigste Zielvariable dar. Sie wird maßgeblich von individuellen Merkmalen wie der Sprachkompetenz und dem Bildungsabschluss geprägt (Kernvariablen), zum Teil aber auch von nicht beeinflussbaren Kontrollvariablen wie Alter und Geschlecht. Der Bildungsabschluss und die Sprachkompetenz wiederum werden zum einen ebenfalls von Hintergrundvariablen wie z.B. der Vorbildung und der Wohnsituation, zum anderen von Personenmerkmalen wie Alter oder Geschlecht beeinflusst. Einen weiteren Faktor stellen die Kontextvariablen dar, welche ebenfalls einen Einfluss auf die Zielvariablen ausüben.

¹¹ Deutschland weist gemäß OECD (2005, 37 f.) im internationalen Vergleich eine verhältnismäßig rasche Konvergenz der Beschäftigungsquoten der zugewanderten Bevölkerung auf, sowohl für Männer als auch für Frauen.

Abbildung 3: Wirkungsmodell zur Messung von Kosten der Nichtintegration



Quelle: Darstellung BASS

Im folgenden Kapitel 5 sollen die Variablen des in Abbildung 3 dargestellten Wirkungsmodells näher beschrieben werden. Dabei soll ihre Operationalisierung angesprochen sowie auf die aufgrund der Theorie sowie bisheriger Untersuchungen vermuteten Wirkungszusammenhänge zwischen den Variablen eingegangen werden, welche mittels einer Sekundärdatenanalyse im zweiten Teil der Studie (vgl. Kapitel 1) überprüft werden sollen.

5 Wichtigste Variablen des Wirkungsmodells

Folgende Wirkungszusammenhänge werden im Wirkungsmodell (vgl. Abbildung 3) dargestellt:

5.1 Zielvariablen

Für die Zielvariablen ist zu untersuchen, welche Differenzen zwischen den Gruppen „nicht integrierte Zuwanderer“ und „integrierte Zuwanderer“ bestehen. Wie diese Gruppen differenziert werden, wird weiter unten erläutert. Die festgestellten Differenzen sollen einerseits durch Merkmale der Integration als auch mittels weiterer unten aufgeführter Einflussvariablen erklärt werden. Die Zielvariablen sind:

Individuelle Arbeitsmarktbeteiligung

Hierbei ist einerseits zu untersuchen, welche Unterschiede zwischen „nicht integrierten Zuwanderern“ und „integrierten Zuwanderern“ in Bezug auf das unstandardisierte Erwerbseinkommen (effektive Lohnhöhe) bestehen, welches nicht nur von den Stunden-Ansätzen, sondern auch vom Beschäftigungsgrad abhängig ist. Dieses Maß ist herbeizuziehen, um die von der Höhe des Erwerbseinkommens abhängigen gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration zu bestimmen. Diese bestehen in verminderten Steuereinnahmen sowie verminderten Beiträgen zu den Sozialversicherungen (vgl. Abschnitt 6).

Andererseits kann auch der Einfluss auf das standardisierte Erwerbseinkommen (Lohnniveau bei 100 % Beschäftigung, bzw. Stunden-Ansatz) untersucht werden. Dieses gibt Auskunft über das Maß der relativen Lohnbenachteiligung der nicht integrierten Zugewanderten auf dem Arbeitsmarkt. Zum gleichen Zweck sowie zur Abschätzung zukünftiger Benachteiligungen auf dem Arbeitsmarkt in Form verminderter Karrierechancen kann auch der berufliche Status (Arbeiter/in, Angestellt/e, Vorgesetzte) als Zielgröße untersucht werden. Hierbei kann auf die Art des Beschäftigungsverhältnisses, auf die hierarchische Stellung im Unternehmen sowie auf die spezielle Situation der selbstständig Erwerbstätigen¹² eingegangen werden.

Eine Analyse der Einkommensunterschiede zwischen der autochthonen Bevölkerung (Aufnahmegesellschaft) und Zuwanderergruppen wurde bereits in Frick (2004, 38) geleistet. Dabei liegt die äquivalenzgewichtete (auf 100 % gerechnete), relative Einkommensposition der Personen in Haushalten mit Migrationshintergrund (inkl. Aussiedler, ohne Eingebürgerte) im Jahr 2002 rund um ein Fünftel bis ein Viertel niedriger als der gesamtdeutsche Durchschnitt. Dies gilt allerdings nicht für Ausländer aus der EU und westlichen Industrieländern, deren relative Einkommensposition um bis zu ein Fünftel höher liegt als der gesamtdeutsche Durchschnitt. Zudem liegen die relativen Einkommenspositionen von Personen in Ostdeutschland um ein Viertel unter dem Durchschnitt, während diejenigen von Personen in Westdeutschland um ein Zehntel über dem Durchschnitt liegen.

Belastung der Sozialversicherungen

Hier ist in erster Linie im Zuge der Hartz IV-Reform von Arbeitslosengeld 1 (ehemals Arbeitslosenentschädigung) und Arbeitslosengeld 2 (ehemals Sozialhilfe) zu sprechen. Eine Belastung von Rentenversicherungen muss hier nicht in Betracht gezogen werden, da sich die Untersuchung auf die Bevölkerung vor dem Rentenalter bezieht.

Gemäß den Forschungsergebnissen von Straubhaar/Weber (1993, 511) kann in Bezug auf die Nutzung von Sozialprogrammen mit fortschreitender Aufenthaltsdauer (und tendenziell stärkerer Integration) einerseits ein positiver Zusammenhang festgestellt werden, indem bei längerem Aufenthalt die Information über das Angebot größer wird. Andererseits wird ein negativer Zusammenhang festgestellt, indem bei längerer Aufenthaltsdauer die Erwerbsquoten steigen und damit die Abhängigkeit von staatlichen Transfers sinkt.

Riphahn (2004) hat die erwähnten Effekte für Deutschland für Ausländer aus den fünf wichtigsten Zuwanderungsstaaten untersucht, dies sind Griechenland, Spanien, Italien, Ex-Jugoslawien und

¹² Laut OECD-Bericht (2005, 51) haben sich die Selbstständigkeitsquoten von Zuwanderern im Zeitraum von 1992 bis 2004 von 7 auf 9 % erhöht. Demgegenüber haben sich gleichzeitig die Selbstständigkeitsquoten von in Deutschland Geborenen von 8 auf 11 % erhöht. Die Selbstständigkeit scheint also für beide Bevölkerungsgruppen eine zunehmend attraktivere Form der Arbeitsmarktbeteiligung zu sein, welche von Zugewanderten wie von der autochthonen Bevölkerung fast in gleichem Maß wahrgenommen wird.

Üblich ist eine Differenzierung der selbstständigen Erwerbstätigen in „Soloselbstständige“, welche für prekäre Einkommensverhältnisse anfällig sind, und „Selbstständige mit Angestellten“, welche in der Regel eine gesicherte Einkommenssituation aufweisen.

die Türkei. Dabei kommt sie zum Schluss, dass zwar insgesamt der Anteil der untersuchten Ausländer-Haushalte, welche von Sozialhilfe (heute Arbeitslosengeld 2) abhängig sind, mit 2,91 % höher liegt als der vergleichbare Anteil bei deutschen Haushalten (2,25 %). Andererseits liegt diese Quote nur für die jüngstens zugewanderten Kohorten (Türkei, 4,21 %) über der Referenzgröße für die gesamte Bevölkerung (2,39 %).

Bonin (2002, 7) stellt für Deutschland fest, dass über den vollständigen Lebenszyklus gesehen zwar der Bezug von Arbeitslosengeldern bei Zuwanderinnen und Zuwanderern um ca. zwei Drittel höher ist als für Einheimische. Hingegen liegen die Beiträge der Zugewanderten zu Renten-, Kranken- und Pflegeversicherungen teilweise höher als diejenigen der Einheimischen, sodass die fiskalische Gesamtbilanz der Nettobeiträge für Zugewanderte positiv ausfällt, d.h. sie bezahlen mehr ein als Einheimische. Dies hat allerdings auch mit der Altersstruktur und insbesondere mit den niedrigen Rentenansprüchen der Zugewanderten im Alter zu tun.

Gesundheitliche Belastungen

Erwerbstätige sind tendenziell gesünder als nicht Erwerbstätige, und kranke Erwerbstätige sind weniger leistungsfähig als gesunde Erwerbstätige. Insofern entstehen durch gesundheitliche Belastungen indirekt auch gesellschaftliche Kosten durch verringerte Produktivität und Erwerbsausfall. Zudem stellt eine vermehrte Inanspruchnahme der Kranken- und Pflegeversicherung auch eine gesellschaftliche Belastung dar, indem die gesamten Krankheitskosten dadurch steigen.

Für Deutschland belegt Frick (2004, 47), dass die zugewanderte Bevölkerung im Durchschnitt „gesünder“ ist als die einheimische Bevölkerung. Bei den Merkmalen „Krankenhausaufenthalt im Vorjahr“ sowie „Schwerbehinderung“ liegen die Werte aller untersuchten Zuwanderergruppen unter dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung. Bei der „Zahl der Arztbesuche in den letzten drei Monaten“ sowie in der „subjektiven Einschätzung des Gesundheitszustandes als sehr gut“ liegen nur gerade die Werte der Zuwanderergruppe „Ausländer aus sonstigen Ländern“¹³ über dem Durchschnitt der Gesamtbevölkerung.

In Bezug auf die Belastung des Krankenversicherungssystems weist Bonin (2002, 4 f.) für Deutschland darauf hin, dass die verfügbaren Informationen über den Krankenstand von Ausländern widersprüchlich seien. Er verzichtet daher auf eine Modellierung spezifischer Zuwandererprofile für den individuellen Bezug von Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen.

All dies führt noch nicht a priori zum Schluss, dass gesundheitliche Belastungen als Zielvariablen in unserem Wirkungsmodell ausgeschlossen werden sollten. Es kann durchaus sein, dass der Gesundheitszustand der Zuwanderinnen und Zuwanderer statistisch sehr stark gestreut ist und gerade die Integrationsindikatoren Aufschluss darüber geben können, weshalb z.B. integrierte Zuwanderer gesundheitlich besser gestellt sind als nicht integrierte Zugewanderte.

5.2 Kernvariablen

Die Kernvariablen sollen als primäre Integrationsindikatoren dienen, welche auf die Zielvariablen Arbeitsmarktbeteiligung, Belastung der Sozialversicherungen sowie gesundheitliche Belastungen einen starken Einfluss haben. Die Kernvariablen sind:

¹³ Die anderen untersuchten Zuwanderergruppen sind: Aussiedler, Ausländer aus EU/westlichen Industrieländern, Ausländer aus der Türkei/Ex-Jugoslawien, Ausländer der 2. Generation

Sprachkompetenzen

Hier ist primär das Niveau im mündlichen und schriftlichen Umgang mit der Landessprache Deutsch ausschlaggebend. Personen mit hohem sprachlichem Niveau in Deutsch finden sich im Alltag besser zurecht, knüpfen schneller soziale Kontakte, haben bessere Chancen beim Eintritt in den Arbeitsmarkt sowie bei der weiteren beruflichen Entwicklung. Daher wird hier ein positiver Einfluss auf die Zielvariablen angenommen.

Ab welchem deutschsprachlichen Niveau eine Person allerdings als „sprachlich integriert“ gelten darf, ist schwierig festzulegen. Eine Selbsteinschätzung hilft hier evtl. nicht weiter. Allerdings ist auch bei einer objektiven vergleichenden Leistungsmessung (z.B. Adult Literacy and Lifeskills Survey ALL, einer internationalen Vergleichsstudie bei Erwachsenen, an welcher Deutschland demnächst teilnehmen wird, oder PISA bei Jugendlichen) das Problem der Grenzziehung weiterhin gegeben. Evtl. kann hier eine pragmatische Lösung getroffen werden, indem von der im Haushalt primär gesprochenen Sprache als Abgrenzungskriterium ausgegangen wird, bzw. von der am Arbeitsplatz primär gesprochenen Sprache.

Die Resultate der Auswertung des Sozioökonomischen Panels SOEP (vgl. Abschnitt 8) durch Frick (2004) bezüglich der Selbsteinschätzung der Sprachkompetenz von Ausländer/innen und Aussiedler/innen scheinen allerdings auf den ersten Blick recht plausibel: Rund zwei Drittel der untersuchten Zuwanderinnen und Zuwanderer schätzen ihre mündliche deutsche Sprachkompetenz als gut bzw. sehr gut ein. Rund die Hälfte der Zugewanderten schätzt die eigene schriftliche Sprachkompetenz als gut bzw. sehr gut ein. Bei der Zuwanderergruppe der 2. Generation (Ausländer/innen) steigt die Selbsteinschätzung in beiden Kriterien auf über 90 % an.

Der OECD-Bericht „Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland“ (2005, 43 f.) weist die Unterschiede bei den PISA-Punktwerten für das Jahr 2003 aus zwischen Kindern (Alter 15 Jahre) mit in Deutschland geborenen Eltern und Kindern aus der 2. Generation von Zuwanderern. Interessanterweise sind die Unterschiede beim Lesen wie bei der Mathematik gleich hoch. Dazu kommt, dass die Hälfte des Unterschieds auf Auswirkungen des sozioökonomischen Hintergrunds der Lernenden zurückgeführt werden kann. Die nach der Bereinigung um den sozioökonomischen Hintergrund verbleibenden Unterschiede sind laut Bericht „weitgehend auf die Tatsache zurückzuführen, dass die weniger gut abschneidenden Angehörigen der zweiten Generation zu Hause kein Deutsch sprechen“.

Weitere sprachliche Kompetenzen in anderen Sprachen als Deutsch bringen auf dem Arbeitsmarkt evtl. zusätzliche individuelle Chancen. Je nach Branche bzw. internationaler Ausrichtung eines Unternehmens kann auch eine hohe Kompetenz in einer anderen wichtigen europäischen Sprache (Französisch, Englisch) für die Arbeitsmarktintegration wichtiger sein als die Deutschsprachigkeit.

Bildungsabschlüsse

Gemäß Humankapitaltheorie (vgl. Abschnitt 3.2) sind Bildungsabschlüsse bzw. die Anzahl der Ausbildungsjahre die wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Je höher der Bildungsabschluss, je geringer das Erwerbslosigkeitsrisiko und je höher die durchschnittlichen Erwerbseinkommen und der zu erreichende berufliche Status. Der dementsprechende „Ertrag“ eines zusätzlichen Bildungsabschlusses auf dem Arbeitsmarkt wird auch als „Bildungsrendite“ bezeichnet.

Untersuchungen für Deutschland wie auch für die Schweiz zeigen, dass deren Bildungssysteme, welche eine frühe erste Selektion aufweisen (im Alter von 10 bis 12 Jahren), eine relativ schwache soziale Mobilität gewährleisten. Bzw. wird durch diese Bildungssysteme das Bildungsniveau zu einem großen Teil „vererbt“. Dies führt zwangsweise zu einer Benachteiligung von Kindern mit Migrationshintergrund, deren Eltern tendenziell ein geringeres Bildungsniveau aufweisen. Der ers-

te nationale Bildungsbericht für Deutschland (2006) belegt, dass Kinder mit Migrationshintergrund bei der Vergabe von Übergangsempfehlungen für weiterführende Schulen auf der Sekundarstufe I gegenüber Kindern von in Deutschland geborenen Eltern benachteiligt sind.

Dies schlägt sich auch in den Zuwandereranteilen an den verschiedenen Schultypen der Sekundarstufe I nieder. Gemäß Statistischem Bundesamt Deutschland weisen ausländische Schüler/innen gegenüber einem durchschnittlichen Anteil an allen Schultypen von knapp 10 % im Schuljahr 2005/2006 einen Anteil von 19 % an den Hauptschulen, 8 % an den Realschulen, 4 % an den Gymnasien und 16 % an Förderschulen auf. Die Wahrscheinlichkeit eines ausländischen Kindes, an die Hauptschule zu gehen, liegt also rund doppelt so hoch wie für ein deutsches Kind. Auf der anderen Seite ist die Wahrscheinlichkeit eines ausländischen Kindes, das Gymnasium zu besuchen, 2,5-mal geringer als diejenige eines deutschen Kindes.

Entsprechend schlägt sich dies auch beim Bildungsabschluss auf Sekundarstufe I nieder. Gemäß OECD (2005, 42) verließen im Schuljahr 2003/2004 19 % der ausländischen Kinder die Schule ohne Abschluss, gegenüber 8 % der deutschen Kinder. Allerdings weisen die ausländischen Jugendlichen einen sehr hohen Anteil an der Nachholbildung auf in den Bereichen Abendhauptschulen (2005/2006: 35 %), Abendrealschulen (24 %) und Abendgymnasien (13 %). Dadurch holen mehr als die Hälfte der Hauptschüler, die ohne Abschluss die Schule verlassen, diesen zwei Jahre später nach (Roth 2006, 7). Auch Riphahn (2004) kommt aufgrund der Analyse von Mikrodaten zum Schluss, dass die schulischen Leistungen der zweiten Generation von Ausländer/innen hinter denjenigen von deutschen Kindern zurückbleiben und dass dies Anzeichen einer Divergenzentwicklung sein können. Sie führt diesen Trend auf Veränderungen in der Zusammensetzung der Gruppe der Migrantenkinder nach Nationalitäten zurück.

Auf der Sekundarstufe II ist in Deutschland wie in der Schweiz das vorherrschende System für den Übergang von der Schule in den Beruf das duale System der Lehrlingsausbildung. Daneben sind Fachoberschulen und weitere schulische Berufsausbildungsangebote vorhanden. Die Vorbereitung zur Hochschulreife geschieht über die gymnasiale Oberstufe. Die ausländischen Auszubildenden sind zwar auch auf der gymnasialen Oberstufe gegenüber ihrem Bevölkerungsanteil untervertreten, besonders problematisch ist allerdings ihre starke Untervertretung bei der beruflichen Grundbildung. Gemäß OECD (2005, 48) lag im Jahr 2003 die Teilnahmequote an der beruflichen Bildung im Alter von 18 bis 21 Jahren für Deutsche bei 60 %, während sie bei derselben Altersgruppe der Ausländer/innen bei nur 27 % lag. Dementsprechend viele Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland besitzen keinen Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Gemäß OECD (2005, 39) liegt der entsprechende Anteil der Erwachsenenbevölkerung (25 bis 64 Jahre) für im Ausland geborene Personen bei 47 %, für in Deutschland geborene bei 14 %.

Gemäß demselben Bericht ist der Mangel an Berufsabschlüssen das Hauptbeschäftigungshindernis für die Ausländer/innen der zweiten Generation. Die Erreichung eines Berufsabschlusses sei für die Arbeitsmarktchancen der Ausländer/innen der zweiten Generation zudem um einiges wichtiger als für die Arbeitsmarktchancen von Personen ohne Migrationshintergrund. Die Beschäftigungschancen steigen durch den Berufsbildungsabschluss für Ausländer/innen der zweiten Generation um den Faktor 5, für Personen ohne Migrationshintergrund um den Faktor 2,4.

Es bietet sich daher an, als Kriterium für die „Bildungsintegration“ von Personen mit Migrationshintergrund zwei Schwellenwerte festzulegen. Den ersten Schwellenwert bildet ein Schulabschluss auf Sekundarstufe I, den zweiten Schwellenwert bildet ein Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Ein anderer Zugang bietet sich an über die Anzahl Ausbildungsjahre, welche mit den Bildungsabschlüssen stark korrelieren. Hier könnte zusätzlich differenziert werden nach in Deutschland und im Ausland absolvierten Ausbildungsjahren. Damit stünde eine metrische Variable für den Bildungsstand zur Verfügung, was für gewisse ökonometrische Analysemethoden notwendig ist. Als

Schwellenwerte für Bildungsintegration könnten neun bzw. zwölf (in Deutschland) besuchte Ausbildungsjahre verwendet werden.

Zwischen den Kernvariablen besteht ein kausaler Zusammenhang, indem bessere Sprachkompetenzen bzw. häufigere Verwendung von Deutsch zu höheren Bildungsabschlüssen führen. Dies wird auch durch die oben bereits erwähnte Auswertung von PISA-Daten bestätigt (OECD 2005, 43 f.).

5.3 Weitere erklärende Variablen

Soziale Hintergrundvariablen

Die Kernvariablen werden wiederum von zahlreichen sozialen Hintergrundvariablen beeinflusst, welche Ausdruck für die soziale und strukturelle Integration des Individuums sind. Hier ist in erster Linie auf den Haushaltstyp einzugehen. Menschen in Einpersonenhaushalten haben geringere Integrationsmöglichkeiten als solche in Mehrpersonenhaushalten. Dabei ist in zweiter Linie der Integrationsstatus der übrigen Haushaltsmitglieder von entscheidender Bedeutung, z.B. bei Mischen zwischen Deutschen und Ausländer/innen. Büchel/Frick (2001, 110) nehmen beispielsweise das Kriterium von gemischten Haushalten gegenüber reinen Ausländerhaushalten als Kriterium für eine erfolgreiche Integration. Als etwas differenzierteres Kriterium könnte die strukturelle Integration der Partnerin/des Partners betrachtet werden, z.B. in Form von Bildungsabschlüssen und Arbeitsmarktbeteiligung. Auch das Vorhandensein von in Deutschland geborenen Kindern, welche in der Regel einen viel höheren Integrationsgrad als ihre Eltern aufweisen, ist von Bedeutung. Hier kann die Integration der Eltern teilweise über die sozialen Kontakte der Kinder geschehen.

Sozialkapital außerhalb des eigenen Haushalts ist für die soziale Integration von großer Bedeutung in Form von Beziehungsnetzwerken, Kontakthäufigkeiten mit einheimischer Bevölkerung und Vereinsmitgliedschaften oder ehrenamtlichen Tätigkeiten (vgl. Thränhardt/Weiss 2005).

Inwiefern segregiertes Wohnen im Sinne von ethnisch getrenntem Wohnen einen Einfluss auf die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer hat, wird von Strohmeier (2006) diskutiert. Dabei lassen sich positive und negative Einflüsse auf den Integrationsprozess feststellen. In einer ersten Phase der Integration ist ein segregiertes Wohnumfeld von Nutzen, weil Personen in der Umgebung die gleiche Sprache (des Heimatlandes) sprechen und dadurch gegenseitige Hilfe erleichtert wird. Sogar die erste Arbeitssuche wird in einem segregierten Umfeld erleichtert. In einer zweiten Phase des Integrationsprozesses ist jedoch ein ethnisch durchmisches Wohnumfeld für den weiteren Integrationserfolg förderlich, insbesondere für den Erwerb der deutschen Sprache als auch für die dauerhafte Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

Auch der Besitz von politischen Rechten und politische Partizipation ist von Bedeutung für die strukturelle Integration in Bildungssystem und Arbeitsmarkt. Hier ist grundsätzlich zu unterscheiden zwischen eingebürgerten und nicht eingebürgerten Personen mit Migrationshintergrund, bzw. den Aussiedlern, welche schon immer einen deutschen Pass besaßen. Zusätzlich mit einzubeziehen sind Partizipationsformen wie Ausländerbeiräte in Kommunen.

Aus den Variablen zum sozialen Hintergrund kann ein „Integrationsindex“ gebildet werden. Das Vorgehen dazu wurde in Abschnitt 3.4 dargestellt.

Kontrollvariablen

Verschiedene Kontrollvariablen, welche durch den Integrationsprozess nicht beeinflusst werden können, wirken ebenfalls auf die Kern- und Zielvariablen: Alter, Aufenthaltsdauer in Deutschland, Geschlecht und Herkunftsland. Diese müssen mit einbezogen werden, damit deren Einflüsse separat ausgewiesen werden können.

Kontext-Variablen

Zudem wirken Merkmale der Wohnregion (Kommune oder Bundesland) als Kontext-Variablen auf die Zielvariablen. In einer Region mit hoher Arbeitslosenquote ist die Arbeitsmarktintegration zusätzlich erschwert. Weist eine Region einen hohen Zuwandereranteil auf, ist evtl. die sprachliche Integration erschwert. Die Arbeitsmarktintegration scheint dadurch eher befördert zu werden (vgl. Strohmeier 2006). Zusätzliche regionale Disparitäten ergeben sich durch Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie durch Stadt/Land-Gegensätze. Die Größe der sozialen Infrastruktur einer Region kann bspw. als Ausgaben der öffentlichen Hand für Soziales Pro-Kopf- oder im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt der Region mit einbezogen werden. Darin sind auch Ausgaben für Integrationsmaßnahmen inbegriffen, welche die Integration der Zuwanderinnen und Zuwanderer befördern. Durch den Einbezug dieser Variable kann eine erste grobe Abschätzung davon gewonnen werden, in welchem Ausmaß die öffentliche Hand den Integrationsprozess unterstützt.

6 Messgrößen der gesellschaftlichen Kosten und Potenziale

Kosten der Nichtintegration entstehen auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen. Dabei müssen die verschiedenen staatlichen Ebenen Kommune, Land und Bund unterschieden werden sowie die verschiedenen (bundesweiten) Sozialversicherungssysteme. Weitere Kostenwirkungen können für die Gesellschaft im Sinne der Bevölkerung bzw. der ansässigen Unternehmen festgestellt werden.

Es wird im Folgenden ausgeführt, welche direkten fiskalischen Auswirkungen die Nichtintegration von Zuwanderern hat. Die aufgrund der Nichtintegration niedrigeren Erwerbseinkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern führen daneben auch zu geringerem Konsum und damit geringeren indirekten Steuerwirkungen über die Mehrwertsteuer. Diese sollen hier nicht betrachtet werden, da bei ihrer Messung von Annahmen über das Konsumverhalten der Individuen ausgegangen werden muss, was im Zusammenhang mit unserer Analyse zu weit führt.¹⁴

6.1 Arten von gesellschaftlichen Potenzialen und Kosten

Wie bereits bei der Diskussion des Wirkungsmodells (vgl. Abbildung 2) erwähnt wurde, sollen hauptsächlich gesellschaftliche Kosten gemessen werden, welche im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktbeteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderern stehen. Von der absoluten Höhe des Erwerbseinkommens¹⁵ direkt abhängig sind die Abzüge vom Bruttolohn für

- Einkommenssteuern und
- Beiträge an die Sozialversicherungen

¹⁴ Bonin (2002, 4) unterstellt in seiner Analyse (mit SOEP-Daten), dass das Konsumniveau von Zuwandererhaushalten ihrer (gegenüber dem Bevölkerungsdurchschnitt) relativen Nettoeinkommensposition entspricht. Dadurch wird vernachlässigt, dass das Konsumniveau nicht nur vom Einkommen, sondern auch vom Haushaltstyp (Größe, Anzahl Kinder) abhängig ist. Zudem wird nicht berücksichtigt, dass mit höherem Einkommen auch die Sparquote steigt bzw. die Konsumquote sinkt. Für eine Diskussion dieser Thematik siehe Stutz/Fritsch (2006).

¹⁵ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf Erwerbseinkommen von unselbstständig und selbstständig Erwerbstätigen.

Dabei geht es in diesen Fällen um durch Nichtintegration entgangene Erträge der öffentlichen Hand. Auf die Messung dieser beiden Kostenarten soll im Abschnitt 6.2 näher eingegangen werden.

Der Einbezug der Beiträge an die Altersvorsorge ist durch den Umstand gerechtfertigt, dass die erhöhten Beiträge der besser auf dem Arbeitsmarkt integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer nicht zu einem höheren Leistungsbezug im Alter führen, sondern lediglich zu einem erhöhten Finanzierungsbeitrag. Der entsprechende Leistungsbezug wird aufgrund der Betrachtung für ein Stichjahr sowie der Beschränkung auf die Bevölkerung im Erwerbsalter nicht mit einbezogen.

Von der Arbeitsmarktbeteiligung indirekt abhängig ist der Bezug von staatlichen Transferzahlungen aus verschiedenen Sozialversicherungen sowie aufgrund der weiteren Sozialgesetzgebung:

- Arbeitslosengeld I: wird finanziert über Beiträge der Arbeitnehmer und -geberseite
- Arbeitslosengeld II (ehemals Sozialhilfe): bezahlt durch die Kommune, vom Bund teilweise erstattet
- Wohngeld/Lastenzuschuss: wird von den Kommunen finanziert
- BAföG¹⁶ wird hauptsächlich vom Bund finanziert
- Beiträge der Pflegeversicherung: wird über Beiträge der Arbeitnehmer und -geberseite finanziert
- Übernahme von Gesundheitskosten durch Krankenkassen: wird über Beiträge der Arbeitnehmer und -geber finanziert

Auch hier bei den Transferzahlungen muss auf die Messung näher eingegangen werden, da sie teilweise nur auf Haushaltsebene ausbezahlt werden (vgl. Abschnitt 6.2).

Eine Kostenart, welche nur schwer in die Analyse mit einbezogen werden kann, sind die gesundheitlichen Belastungen von nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern, welche dazu führen, dass Kosten im Gesundheitswesen bzw. im Krankenversicherungssystem entstehen. In Deutschland wird das Krankenversicherungssystem zum größten Teil über Beitragszahlungen in Form von prozentualen Lohnabzügen finanziert. Nur gut verdienende sogenannte „white collar“-Angestellte haben Auswahlmöglichkeiten bezüglich der Krankenkassen. Da die entsprechenden Lohnabzüge wie oben in die Analyse mit einbezogen werden als ein Potenzial der Integration, sollte auch die Kehrseite davon in Form von zusätzlichen Kosten der Nichtintegration mit einbezogen werden. Allerdings stellen sich Messprobleme, da in Bevölkerungsbefragungen meist nur der Gesundheitszustand und der Bezug von Leistungen abgefragt wird, nicht aber die entstandenen Kosten. Zudem werden nicht alle entstandenen Kosten von den Krankenkassen getragen. Daraus folgt, dass gewisse Abschätzungen zu Gesundheitskosten möglich sind, deren Präzision aber nicht allzu hoch sein kann.¹⁷

Weitere staatliche Transferzahlungen, die nicht primär von der Arbeitsmarktbeteiligung abhängen, sollen nicht mit einbezogen werden. Dies betrifft die Witwen- und Waisenrenten, Mutterschafts-, Erziehungs- und Kindergeld, sowie Vorschuss von gesetzlichen Unterhaltszahlungen ehemaliger Partner.

¹⁶ für Bildungsgänge der Sekundarstufe I/II volles Stipendium, für tertiäre Bildungsgänge zur Hälfte Darlehen, größtenteils ohne Zins

¹⁷ Bonin (2002, 4) kommt zum Schluss, dass die verfügbaren Informationen zum Krankenstand von Ausländer/innen widersprüchlich seien und verzichtet daher auf eine entsprechende Modellierung zum Bezug von Kranken- und Pflegeversicherungsleistungen. Fricks (2004) Analyse von SOEP-Daten lässt den Schluss zu, dass Ausländer/innen im Durchschnitt nicht mehr Leistungen des Gesundheitswesens beanspruchen als Deutsche. Dies lässt allerdings noch keinen Schluss zu über etwaige Unterschiede zwischen integrierten und nicht integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderern.

6.2 Messung der gesellschaftlichen Potenziale und Kosten

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, in welcher Form sich die gesellschaftlichen Potenziale und Kosten, welche im vorangehenden Abschnitt aufgeführt worden sind, messen lassen. Da dies Kenntnisse über die zur Verfügung stehenden Daten bedingt, muss hier dem Kapitel 8, welches sich mit der Auswahl eines geeigneten Datensatzes befasst, teilweise vorgegriffen werden. Das hier erläuterte Messvorgehen ist zu einem großen Teil vom Vorgehen im Rahmen des Sozioökonomischen Panels SOEP abgeleitet, mit welchem sich die Berechnungen durchführen ließen.

Einkommenssteuern

Im SOEP werden verschiedene Einkommensbestandteile der Individuen wie auch des Haushalts abgefragt, welche für die Veranlagung der Steuern notwendig sind.¹⁸ Zudem sind im deutschen Steuersystem Pauschalabzüge möglich, welche die Berechnung des steuerbaren Einkommens eines Haushalts vereinfachen.¹⁹ Und drittens gelten bundesweit dieselben Steuersätze für Einkommenssteuern (im Gegensatz zur Schweiz).²⁰ Dies führt dazu, dass ein Steuer- und Sozialversicherungsabgabe-Modul programmiert werden konnte (Schwarze 1995)²¹, mit welchem sich aus den Angaben im SOEP die Steuerbelastung des Haushalts simulieren lässt. Dies natürlich unter gewissen vereinfachenden Annahmen.

Im deutschen Steuersystem galten im Jahre 2005 die folgenden in Tabelle 1 aufgeführten Steuersätze für die Einkommenssteuern (Grenzsteuersätze). Bei der Ermittlung der Steuereffekte von Nichtintegration stellt sich allerdings das Problem, dass Ehepaare in Deutschland gemeinsam steuerlich veranlagt werden. Dabei werden die Einkommensbestandteile der Ehepartner zusammengezählt, halbiert und davon der Steuerbetrag gerechnet und danach wieder verdoppelt. Bei der Bestimmung des Steuersatzes wird also von einer „mittleren“ Progression ausgegangen. Da jedoch Integrationseffekte auf individueller Ebene gemessen werden sollen, stellt sich die Frage, wie die Steueranteile der Ehepartner aufgeteilt werden können. Als pragmatisches Vorgehen schlagen wir vor, diese als zu den individuellen Einkommensanteilen proportionale Anteile am Steuerbetrag des Haushalts zu bestimmen.

¹⁸ Dies sind (nach Schwarze 1995): 1. Income from farming and foresting, 2. Income from trade or business, 3. Income from independent activity, 4. Income from employment, 5. Income from capital investment, 6. Income from rental and leasing, 7. Income from other sources.

¹⁹ z.B. Kinderabzug, Berufskostenabzug

²⁰ Ausnahmen bilden die Steuern für Unternehmen und selbstständig Erwerbende, welche auf Gemeindeebene verschieden sind, sowie die Zweitwohnsteuer, welche von Hochschulstädten erhoben wird (10 % der Mietkosten einer Zweitwohnung) und der Solidaritätsbeitrag für Wiedervereinigungskosten (Solidaritätszuschlag).

²¹ Dieses wird verwendet, um im SOEP-Datensatz die Variablen „Steuerbetrag“ und „Sozialversicherungsbeitrag“ auf Haushaltsebene zu berechnen. Es ist nicht frei zugänglich für eigene Berechnungen. Falls das Programm verwendet werden könnte, wäre es möglich, die Wirkungen von Integration auf Steuererträge und Sozialversicherungsbeiträge zu simulieren mittels Mikrosimulation. Ansonsten können von den bereits berechneten Werten ausgehend eigene Berechnungen durchgeführt werden.

Tabelle 1: Einkommenssteuertarife für natürliche Personen in Deutschland 2005

Steuerbereich	Bruttoeinkommen in Euro		Grenzsteuersatz
	von ...	bis ...	
Grundfreibetrag	0	7'664	0%
Erste Progression	7'665	12'739	15% → 24%
Zweite Progression	12'740	52'151	24% → 42%
Proportionalbereich	52'152	∞	42%

Quelle: EStG §32a

Um die Nutzeneffekte für die einzelnen staatlichen Ebenen auseinanderhalten zu können (vgl. Abschnitt 2.1, Abbildung 2), muss die Verteilung der Steuererträge auf Kommune, Land und Bund beachtet werden. Laut „Blickpunkt Bundestag“ vom 8.5.2006 fließen vom gesamten Einkommenssteueraufkommen je 42,5 % an Bund und Länder, die restlichen 15 % gehen an die Kommunen. Art. 106 des Grundgesetzes regelt, dass Bund und Länder am Aufkommen der Einkommenssteuer je zur Hälfte beteiligt sind, vorbehaltlich des Anteils, welcher an die Gemeinden geht. Für diese können unterschiedliche Hebesätze gelten.

Sozialversicherungsbeiträge

Folgende Sozialversicherungsbeiträge werden in Deutschland als Lohnbestandteile vom Bruttolohn abgezogen. In Klammern werden die im Jahr 2005 gültigen Beitragssätze angegeben.

- Rentenversicherung (19,5 %)
- Arbeitslosenversicherung (6,5 %)
- Gesetzliche Krankenversicherung (Durchschnitt: 13,73 %)
- Pflegeversicherung (1,7 %)
- Zuschlag für Kinderlose (0,25 %)

Mit dem oben erwähnten Simulationsprogramm von Schwarze (1995) können aus den Angaben im SOEP neben den individuellen Steuererträgen auch die Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen simuliert werden. Diese werden für den allgemein verfügbaren SOEP-Datensatz allerdings ebenfalls nur auf Haushaltsebene berechnet (vgl. Abschnitt 8.2).

Zu den Arbeitnehmerbeiträgen kommen noch die Beiträge der Arbeitgeber in der gleichen Höhe hinzu. Bei der Krankenversicherung liegen die Arbeitgeberbeiträge etwas niedriger als diejenigen der Arbeitnehmer (-0,8 %). Die entsprechenden Beträge werden als Kosten der Nichtintegration mit einbezogen.

In den Lohnabzügen der Arbeitnehmenden nicht enthalten sind die Beiträge für die Unfallversicherung, da diese vom Arbeitgeber bezahlt werden. Diese Sozialversicherung wird nicht in die Analyse mit einbezogen.

Transferleistungen

Von den in Abschnitt 6.1 aufgeführten Transferleistungen, welche als gesellschaftliche Kosten in die Analyse mit einbezogen werden sollen, sind einige auf die Individuen und andere auf die Haushaltssituation bezogen. Bei Letzteren stellen sich bei dem in der Analyse angewendeten individuen-bezogenen Konzept der Integration Zuordnungsprobleme.

Folgende Transfers sind auf Individuen bezogen:

- Arbeitslosengeld I: Dieses wird für eine bestimmte Dauer nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses an die betreffende Person ausbezahlt.
- Übernahme von Gesundheitskosten durch Krankenkassen: Diese werden über den Arbeitgeber bzw. bei Arbeitslosigkeit über das Sozialamt abgewickelt. Allerdings werden nicht die gesamten Gesundheitskosten von den Krankenkassen gedeckt.
- Übernahme von Kosten durch die Pflegeversicherung: Abwicklung analog Gesundheitskosten
- Ausbildungsbeihilfen: Sie stellen eine Bedarfsleistung für Erstausbildungen bis zu einer bestimmten Altersgrenze dar.

Folgende Transfers sind auf den Haushalt bezogen:

- Arbeitslosengeld II: Dieses ersetzt die frühere Sozialhilfe (im Zuge der Hartz IV-Reform) und ist eine bedarfsabhängige Leistung, welche sich nach dem Bedarf des Haushalts richtet. Sie wird nach Ablauf des Arbeitslosengeld I auf Antrag ausgerichtet bzw. bei unzureichenden eigenen Einkünften.
- Wohngeld/Lastenzuschuss: Dies ist eine Bedarfsleistung, auf welche ein Rechtsanspruch besteht abhängig von der Zahl der zum Haushalt gehörenden Familienmitglieder, der Höhe des Haushaltseinkommens und der Höhe der zuschussfähigen Miete bzw. Belastung durch Eigenheim/Eigentumswohnung.

Bei diesen Transfers stellt sich das Problem der Zuordnung zu Individuen. Wir schlagen vor, die entsprechenden Transferbeträge an einen Haushalt durch die Anzahl Haushaltsmitglieder im Erwerbsalter zu teilen und diese Beträge den einzelnen Haushaltsmitgliedern als Kosten zuzuordnen.

7 Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

Entsprechend dem von der Bertelsmann Stiftung (2006b) veröffentlichten policy paper „Integration braucht Bildung!“ soll den integrationsspezifischen Bildungsmaßnahmen bei Kindern im vorliegenden Projekt ein besonderer Stellenwert beigemessen werden. Die möglichen Wirkungen von integrations-spezifischen Bildungsmaßnahmen bei Kindern (im vorschulischen Bereich sowie in der Schule) sollen hier genauer untersucht werden. Dabei steht zu einem großen Teil der Erwerb von Sprachkompetenzen in der Sprache der Aufnahmegesellschaft im Zentrum.

Da von BASS zeitgleich mit dem vorliegenden Gutachten ein weiteres Gutachten für die Bertelsmann Stiftung im Bereich frühkindliche familienergänzende Betreuung ausgearbeitet wird, ergaben sich in der Erarbeitung gewisse Synergien. Diese schlagen sich darin nieder, dass der Aspekt der Integration im frühkindlichen Bereich in größerer Breite und mit stärkerem Detaillierungsgrad dargestellt werden kann (vgl. Abschnitte 7.2 und 7.3) als die übrigen Bereiche des Bildungssystems.

In Abschnitt 7.1 wird kurz allgemein auf die Messung der Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem eingegangen. In Abschnitt 7.2 soll zuerst das betrachtete Angebot an Kindertageseinrichtungen beschrieben werden sowie die gesellschaftlichen Auswirkungen, welche von diesem Angebot ausgehen, aufgeführt werden. In Abschnitt 7.3 sollen die gesellschaftlichen Auswirkungen aus der Perspektive der Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern der ersten und zweiten Generation betrachtet werden. Abschnitt 7.4 widmet sich der Betrachtung der

Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund während der obligatorischen Schulzeit. Abschnitt 7.5 schließlich diskutiert ein Vorgehen zur Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration im Bildungssystem.

7.1 Integrationswirkungen des Bildungssystems

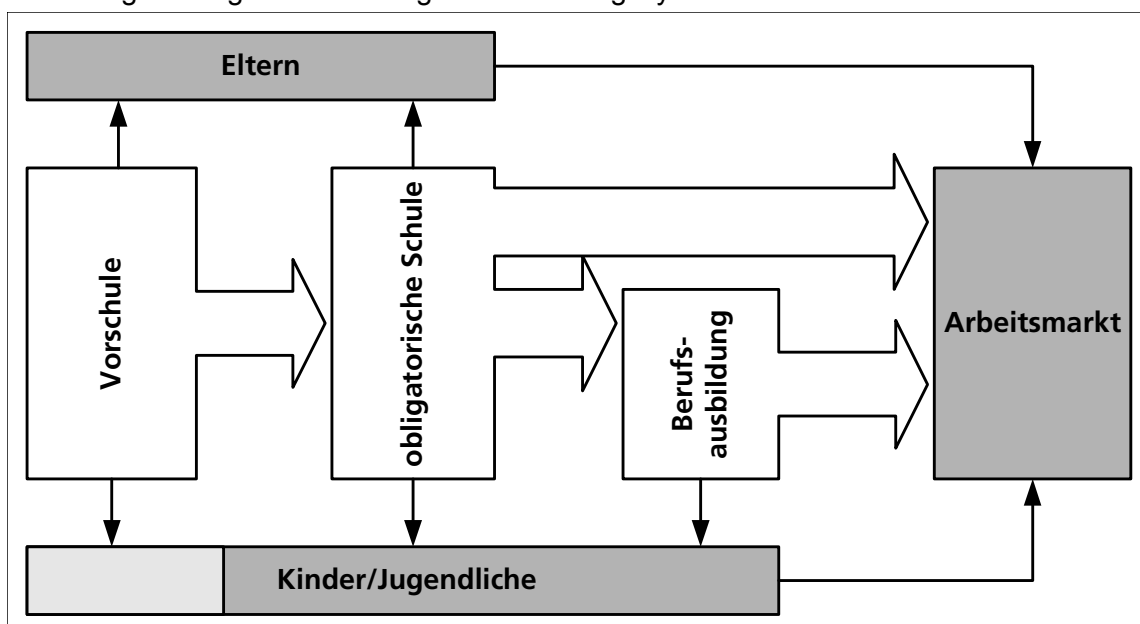
Die Kosten der Nichtintegration im Bildungssystem sollen wie eingangs erwähnt mit dem Humankapitalansatz gemessen werden. Dies bedeutet, dass von der Natur des Untersuchungsgegenstands Bildung her intertemporale Aspekte zum Tragen kommen. Das heißt, die positiven volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Bildungsmaßnahmen bei Kindern kommen z.T. erst beim Eintritt dieser Kinder ins Berufsleben in Form höherer Erwerbseinkommen zum Tragen, was einer Verzögerung um bis zu 20 Jahren entsprechen kann. Es fallen allerdings gerade bei Maßnahmen im Vorschulalter auch direkt volkswirtschaftliche Effekte an, welche über die Erwerbsbeteiligung der Eltern funktionieren.

In Abbildung 4 wird schematisch dargestellt, über welche Kanäle das Bildungssystem Integrationswirkungen entfalten kann. Entsprechend kann an diesen Schnittstellen Nichtintegration identifiziert und gemessen werden. In der Mitte von Abbildung 4 ist der grobe schematische Ablauf einer Bildungslaufbahn bis zum Eintritt in den Arbeitsmarkt dargestellt. In den einzelnen Bildungsstufen

- Vorschule
- obligatorische Schule
- Berufsschule

entstehen Wirkungen, welche die Integration der Personen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt fördern. Bei den Wirkungen auf die Kinder und Jugendlichen handelt es sich um mittel- und längerfristige Wirkungen, welche einerseits in besseren Chancen auf der nächsthöheren Bildungsstufe und andererseits in zukünftigen höheren Erwerbseinkommen bestehen. Bei den Wirkungen auf deren Eltern handelt es sich um unmittelbare Wirkungen, welche sich in einer höheren Erwerbsbeteiligung bzw. höheren Erwerbseinkommen niederschlagen.

Abbildung 4: Integrationswirkungen des Bildungssystems



Quelle: eigene Darstellung

In den Abschnitten 7.2 bis 7.4 werden die Integrationswirkungen des Bildungssystems auf den Stufen Vorschule und obligatorische Schule erörtert. Auf die Stufe Berufsbildung, welche nahe an den Arbeitsmarkt angebunden ist, wurde bereits in Abschnitt 5.2 näher eingegangen. In Abschnitt 7.5 wird die Messung der Kosten der Nichtintegration behandelt. Dabei wird unterschieden zwischen Effekten, welche innerhalb des Wirkungsmodells aus Kapitel 4 gemessen werden können (dunkelgrau gefärbte Bereiche), und Effekten, für welche Berechnungen außerhalb dieses Modells vorgenommen werden müssen (hellgrauer Bereich).

7.2 Vorschulische familienergänzende Kinderbetreuung

Das Angebot an vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung wird in institutioneller Form als Kindertageseinrichtung bezeichnet. Diese Bezeichnung sagt allerdings nichts über die Tagesdauer des Angebots aus. Ein großer Teil der Betreuungsplätze im Kindergartenalter sind keine Ganztagesplätze. Nicht-institutionelle Kinderbetreuung durch Tagesmütter wird hier nicht betrachtet. Das institutionelle Angebot kann analog zum Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 33 f.) grob nach zwei Altersgruppen unterteilt werden:

- Krippen für unter 3-jährige Kinder
- Kindergärten für 3- bis 6-jährige Kinder

Der Besuch von vorschulischer Bildung ist in Deutschland nicht obligatorisch. Die Inanspruchnahme des Krippenangebots ist nach Altersgruppe, östlichen und westlichen Flächenländern sowie in Stadtstaaten unterschiedlich (Bildung in Deutschland, 37) und liegt nur für zweijährige Kinder in östlichen Flächenländern und Stadtstaaten über 50 %. Die Kindergartenbesuchsquote ist hingegen weitgehend homogen über die verschiedenen Gruppen und liegt für Dreijährige bei rund 75 %, für Vier- bis Sechs-jährige bei rund 90 %.²²

Die Einschulung in die Grundschule findet in Deutschland im Alter von sechs Jahren statt. Aufgrund der Stichtagsregelung befindet sich allerdings ein erheblicher Teil (51 %, Bildung in Deutschland 44 f.) der Sechsjährigen noch nicht in der Schule.

Wie eingangs erwähnt, müssen in diesem Abschnitt zwei verschiedene Arten von gesellschaftlichen Auswirkungen unterschieden werden, welche von der vorschulischen familienergänzenden Kinderbetreuung ausgehen:

- Auswirkungen auf die Kinder: Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindertageseinrichtungen. Dies haben Becker/Tremel (2006) für Deutschland belegt, unter Berücksichtigung des Migrationshintergrundes der Kinder. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus, wie Masse/Barnett (2003) für die USA sowie Cleveland/Krashinsky (1998) für Kanada belegen.
- Auswirkungen auf die Eltern: Durch den Besuch von Kindertageseinrichtungen der Kinder ergeben sich kurz- und längerfristige Effekte auf das Erwerbseinkommen der Eltern, was wiederum entsprechende volkswirtschaftliche Auswirkungen zeitigt. Müller Kucera/Bauer (2001) haben

²² In den östlichen Flächenländern liegen die Versorgungsquoten (vorhandene Betreuungsplätze im Verhältnis zu den Kindern im entsprechenden Alter) insbesondere im Krippenbereich viel höher als in den westlichen Flächenländern. Dies rührt daher, dass in der DDR die Krippe als erste Stufe des Bildungssystems etabliert war.

dies für die Schweiz, Bock-Famulla (2002) sowie Spiess et al. (2002) für Deutschland bereits belegt.

7.3 Integrationswirkungen von Kindertageseinrichtungen

Wie im vorangehenden Abschnitt erläutert, funktionieren die gesellschaftlichen Auswirkungen von Kindertageseinrichtungen einerseits über die betreuten Kinder, andererseits aber auch über deren Eltern. Entsprechend sollen die Integrationswirkungen der Kindertageseinrichtungen nach diesen beiden Kategorien getrennt betrachtet werden.

Integration der betreuten Kinder

Der Auftrag der Kindertageseinrichtungen ist – anders als derjenige der schulischen Einrichtungen – im Kinder- und Jugendhilfegesetz geregelt. Für den pädagogischen Ansatz ist die Verbindung von Bildung, Betreuung und Erziehung charakteristisch. Im Kindergarten erhält der Bildungsauftrag ein stärkeres Gewicht, er wird unterteilt in das Lernen von Sozialkompetenz, Selbstkompetenz und Sachkompetenz.

Im Folgenden werden kurz die ersten Resultate einer Durchsicht der internationalen Literatur zum Thema mittel- und langfristige Effekte von vorschulischer familienergänzender Kinderbetreuung auf Kinder mit Migrationshintergrund sowie die entsprechenden volkswirtschaftlichen Konsequenzen aufgeführt.

- In der Studie von Becker/Tremel für Deutschland (2006) wird nachgewiesen, dass Kinder mit Migrationshintergrund²³ nach Besuch von Kindergärten etwa dieselben schulischen Chancen haben wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keinen Kindergarten besucht haben. Allerdings steigert der Kindergartenbesuch auch die schulischen Chancen der Kinder ohne Migrationshintergrund, sodass die Ungleichheit der Bildungschancen zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund durch den Besuch von Kindergärten nicht behoben wird. Die Untersuchung von Becker/Tremel wurde mit dem SOEP durchgeführt. Der positive Einfluss besteht in Bezug auf die Wahl von Schultypen auf Sekundarstufe I (Haupt-, Realschule bzw. Gymnasium). Dieser Einfluss besteht sowohl für Migrantenkinder als auch für Deutsche.

Migrantenkinder haben über alles gesehen ein fast zweimal (viermal) größeres Risiko als westdeutsche (ostdeutsche) Kinder, auf die Hauptschule zu gehen, was dem niedrigsten Schulniveau auf Sekundarstufe I entspricht. Der Besuch eines Kindergartens verschiebt dieses Verhältnis etwas zugunsten der Migrantenkinder, allerdings wird der Effekt vor allem bei der Gymnasialquote spürbar: Migrantenkinder mit Kindergartenbesuch gehen dreimal öfter (21 % gegenüber 7 %) ins Gymnasium als solche ohne Kindergartenbesuch. Damit stellen sie sich aber erst knapp gleich mit den deutschen Kindern, welche keinen Kindergarten besucht haben.²⁴

²³ Abgrenzung: Kinder mit ausländischem Pass und Kinder mit mindestens einem Elternteil mit ausländischem Pass.

²⁴ Dabei ist als Einschränkung anzubringen: Die untersuchten Daten liegen als Längsschnitte für 14-Jährige in den Jahren 1992 bis 2003 vor. Das heißt, sie gingen zwischen 1984 (Beginn SOEP) und 1996 in den Kindergarten. Die Systeme waren zwischen Ost und West besonders vor der Wende sehr unterschiedlich und haben sich seither angeglichen.

In der DDR war es die Regel, dass die Kinder bereits ab 1 bis 2 Jahren eine Kindertageseinrichtung besuchten, in der BRD die Ausnahme. Nach der Wende 1989 beginnen sich die Systeme anzugleichen. Im Jahr 2004 lag die Beteiligungsquote der Vier- bis Sechsjährigen in östlichen und westlichen Ländern etwa gleich hoch bei rund 90 %. Bei den Dreijährigen lag der Unterschied zwischen 70 % (West) und 83 % (Ost). Zahlen gemäß „Bildung in Deutschland“ (2006).

- Die besseren schulischen Leistungen der Kinder mit Kindergartenbesuch schlagen sich im Schulsystem darin nieder, dass weniger schulische Fördermaßnahmen notwendig werden und die Repetentenquoten sinken. In der Studie von Masse und Barnett (2003) sind diese Effekte monetarisiert worden als mittelfristige gesellschaftliche Kostenersparnis im Bildungswesen, welche durch den Kindergartenbesuch resultiert. Die Berechnungen von Masse und Barnett sind allerdings nicht nach Migrationshintergrund der Kinder differenziert worden.
- In derselben Arbeit wurden auch langfristige gesellschaftliche Nutzeneffekte von Kindergartenbesuch berechnet. Dies betrifft in erster Linie die bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt (ab dem Alter von 21 Jahren) in Form von höheren Erwerbseinkommen. Diese hängt zusammen mit den oben erwähnten besseren schulischen Chancen. Durch die höheren Erwerbseinkommen ergeben sich fiskalische Nutzen in Bezug auf Steuereinnahmen, öffentliche Transferausgaben und Sozialversicherungsbeiträge.
- Zudem wird bei Masse/Barnett (2003) auch die Übertragbarkeit des Bildungsstands auf die nächste Generation (die zukünftigen Kinder der im Kindergarten betreuten Kinder) mit einbezogen und daher ein Effekt auf die Erwerbstätigkeit der nachfolgenden Generation berechnet. Dieser Effekt besteht nur in Bildungssystemen mit geringer Durchlässigkeit bzw. mit hohem „Vererbungsgrad“ des Bildungsstands, was allerdings auf das deutsche Bildungssystem zutrifft.
- Da ein besserer Bildungsstand in der Regel auch mit besserem Gesundheitsverhalten einhergeht, wurde in Masse/Barnett (2003) zusätzlich der Effekt des reduzierten Risikos für Kinder mit Kindergartenbesuch, an den Folgen des Rauchens zu sterben, berechnet.

Für die Kindertageseinrichtungs-Programme Head Start (USA)²⁵ wurde von Currie/Neidell (2005) festgestellt, dass die Qualität der Kindertageseinrichtung einen wichtigen Einfluss auf die mittel- und langfristigen Effekte bei den betreuten Kindern hat. Qualität wurde dabei gemessen als Pro-Kopf-Ausgaben für die Kinderbetreuung sowie das Betreuungsverhältnis und die Qualifikation des Betreuungspersonals.

In der Untersuchung von Becker/Tremel mit den SOEP-Daten konnte nicht auf qualitative Aspekte der Kindertageseinrichtungen eingegangen werden, weil solche nicht erhoben wurden. Es wird Gegenstand eines Gutachtens des BASS für die Bertelsmann Stiftung (Ansprechpartnerin Frau Bock-Famulla, Projekt „Kinder früher fördern“) sein, den Einfluss solcher qualitativer Aspekte auf den gesellschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen zu untersuchen. Dieses Gutachten soll auch der Frage nachgehen, welchen Einfluss die Anzahl Jahre, während derer ein Kind eine Kindertageseinrichtung besucht hat, sowie die Anzahl Stunden pro Woche des Besuchs auf die mittel- und langfristigen Effekte bei den Kindern haben.

Da der Kontakt mit der deutschen Sprache für die Integration der Migrantenkinder entscheidend ist, hat der Kontakt mit deutschsprachigen Kindern und Betreuer/innen im Rahmen der familienergänzenden Kinderbetreuung einen wichtigen Einfluss auf die spätere schulische Laufbahn und somit auch auf die zukünftigen Arbeitsmarktchancen, wie bereits oben erwähnt wurde.

Es fragt sich daher, ob die Ergebnisse aus den untersuchten Daten auf die heutigen Verhältnisse übertragbar sind, und wie die Ost/West-Differenz die Interpretation der Resultate für die Migrantenkinder beeinflusst, welche sich heute wie damals hauptsächlich im Westen befinden.

Die Beteiligung der Migrantenkinder und der deutschen Kinder an der vorschulischen familienexternen Betreuung ist unterschiedlich, hat sich jedoch seit 1991 stark angeglichen. Gemäß Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006) beträgt der Unterschied im Jahr 2004 bei den Dreijährigen noch 72 % (Deutsche) gegenüber 56 % (Ausländer) und bei den Vier- bis Siebenjährigen 89 % (Deutsche) gegenüber 84 % (Ausländer). Einen Großteil des Unterschieds bei den Dreijährigen wird hierbei die Ost/West-Differenz ausmachen.

Becker/Tremel haben diesem Umstand Rechnung getragen, indem sie ihre Resultate wo möglich nach den drei Gruppen Westdeutsche, Migranten und Ostdeutsche ausweisen.

²⁵ Dieses richtet sich an Kinder ab drei Jahren, welche vorwiegend aus ärmeren Verhältnissen stammen.

In diesem Sinn ist Sprachförderung für Fremdsprachige im Vorschulbereich ein wichtiger Verstärker für die spätere strukturelle Integration der Kinder. Zur Förderung der Sprachkompetenz von Migrantenkindern, aber auch von deutschsprachigen Kindern mit Entwicklungsrückständen, existieren spezielle Sprachförderungsangebote für das Kindergarten-Alter ab drei Jahren (Würzburger Trainingsprogramm, Osnabrücker Materialien, Kon-Lab-Programm), welche seit Längerem in Deutschland und in der Schweiz eingesetzt werden (vgl. Keller 2004). Die Evaluation derselben steckt aber noch in den Kinderschuhen. Es konnte schon gezeigt werden, dass ein Großteil der Kinder im Vorschulalter Sprachförderung benötigen (Grimm et al. 2004), insbesondere die Mehrheit der Kinder mit Migrationshintergrund.²⁶ Die Maßnahmen weisen bei letzteren einen größeren Aufholeffekt auf als bei den Kindern ohne Migrationshintergrund (Penner 2005). Es wird dabei auch immer wieder erwähnt, dass die Sprachförderung im Vorschulalter kostengünstiger ist als Fördermaßnahmen in der Schulzeit (vgl. z.B. Keller 2004, 16). Erste Auswertungen in Bezug auf den Schulerfolg der Kinder zeigen, dass die Effekte der Sprachfördermaßnahmen recht schnell abnehmen. In Studien der USA konnten ähnliche Muster in Bezug auf die kognitiven Effekte des Kindergartenbesuchs festgestellt werden (Barnett 1998, 204). Die Effekte des Kindergartenbesuchs auf den IQ nahmen nach Schuleintritt rasch ab, die Kinder mit Kindergartenbesuch schnitten hingegen später beim Schulabschluss trotzdem besser ab als die Kinder ohne Kindergartenbesuch.

Für den Bereich der Betreuung im Alter unter drei Jahren werden bei Becker/Tremel für Deutschland keine Aussagen gemacht. Für die USA bestehen allerdings solche Untersuchungen. Head Start (vgl. oben) beginnt zwar ab einem Alter von drei Jahren. Barnett (1998, 205) nennt aber zwei andere Untersuchungen, in welchen Ganztagesbetreuungen vom ersten Lebensjahr bis zum Alter von fünf Jahren evaluiert wurden. Dabei wurden signifikante Effekte auf den Intelligenzquotienten der Kinder gemessen, welche sich nach Schuleintritt als persistent erwiesen. Dies im Gegensatz zu den kognitiven Effekten der Betreuung ab dem dritten Altersjahr, wie oben erwähnt wurde.

In Cleveland/Krashinsky (2003, 15 f.) wird eine US-amerikanische Studie vorgestellt²⁷, bei welcher die Kindertagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren untersucht worden ist. Dabei wurden Qualitätsaspekte der externen Betreuung mit einbezogen. Es wurde festgestellt, dass die Kinder, welche eine Kindertageseinrichtung von hoher Qualität besuchten, in fast allen Messgrößen (unter anderem Sprachentwicklung) besser abschnitten als Kinder, welche in der gleichen Zeit nur von ihren Eltern betreut worden waren. Kinder in Kindertageseinrichtungen von mittlerer Qualität schnitten etwa gleich gut ab wie diese, und Kinder in Einrichtungen von niedriger Qualität schnitten in den Tests schlechter ab als die ausschließlich von ihren Eltern betreuten Kinder.

Auch für die Kinder im Krippenalter (unter drei Jahren) bestehen in Deutschland bereits Sprachförderprogramme, welche sich hauptsächlich an Kinder mit Migrationshintergrund richten (vgl. Roth 2006, 3 f.). Diese besitzen zu einem großen Teil Pilotcharakter und beziehen nach Möglichkeit die Familien der Kinder mit ein.

Roth (2006, 4) listet folgende Erfolgsfaktoren für Sprachförderprogramme im Vorschulalter auf: „Sprachförderprogramme scheinen dann besonders erfolgreich, wenn

²⁶ Im Bielefelder Modellversuch (Grimm et al. 2004) wurde bei 1.500 untersuchten Kindern festgestellt, dass der Anteil der Kinder, welche eine Sprachtherapie benötigen, bei den Kindern mit Deutsch als Muttersprache (DAM) 10 % und bei den Kindern mit Deutsch als Zweitsprache (DAZ) 35 % beträgt. Bei zusätzlichen 20 % (DAM) bzw. 37 % (DAZ) der Kinder erweist sich eine Sprachförderung zumindest als teilweise angezeigt. Der Anteil der „sprachunauffälligen Kinder“ beträgt im Gesamt 60 %, bei den DAZ-Kindern jedoch nur 28 %.

²⁷ National Institute for Child Health and Human Development (NICHD): The Relation of Child Care to Cognitive and Language Development. In: Child Development 71(4): 958-78

- die Familien, vor allem die Mütter mit einbezogen werden („Mama lernt Deutsch“), die oft im Rahmen des Familiennachzugs über geringe Deutschkenntnisse verfügen,
- sie mit Angeboten zur Familienberatung verknüpft werden, die auf gesundheitliche und entwicklungsbezogene Möglichkeiten der Frühförderung aufmerksam machen,
- in den Beratungs- und Kindereinrichtungen (wie in allen anderen öffentlichen Angeboten) ein inter-kulturell geschultes Personal bzw. Beschäftigte mit Migrationshintergrund tätig ist, das auf die Vielfalt der sozialen und kulturellen Landkarten der Kinder eingehen kann,
- es gelingt, die Migrationsbevölkerung selbst – sei es ehrenamtlich, sei es durch entsprechende Weiterbildungsangebote – zu einem wesentlichen Träger der Angebote zu machen,
- Kooperationsstrukturen zwischen den beteiligten lokalen Einrichtungen, Schulen, Eltern und Migrantenvereinen gefestigt werden.“

Integration der Eltern der betreuten Kinder

In Müller Kucera/Bauer (2001, 6), welche den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen für Kinder von null bis fünf Jahren für die Stadt Zürich untersucht haben²⁸, werden folgende Nutzenwirkungen für die Eltern der extern betreuten Kinder aufgeführt:

- Höhere Erwerbsbeteiligung
- Zukünftig höherer Lohnsatz
- Mehr Beiträge an die Rentenversicherungen (und damit später höhere Altersrenten)²⁹
- Bessere soziale Integration
- Erhöhte Lebensqualität

Aus den ersten beiden Punkten folgen entsprechend höhere Steuereinnahmen der öffentlichen Hand, geringere Ausgaben für öffentliche Transfers sowie höhere Beiträge an die Sozialversicherungen. Den dargestellten Nutzenaspekten stehen Kosten der Eltern in Form der Elternbeiträge für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen gegenüber. Diese Zusammenhänge wurden für Deutschland in zwei Forschungsarbeiten von Spiess et al. (2002) sowie Bock-Famulla (2002) untersucht.

Es ist offensichtlich, dass das Entstehen des Nutzens für die Eltern mit Migrationshintergrund weniger stark von qualitativen Aspekten der Kindertageseinrichtungen abhängig ist, als dies beim Nutzen für die Migrantenkinder der Fall ist. Der entscheidende Punkt besteht darin, dass die Eltern mehr Zeit für Erwerbsarbeit haben, wenn ihre Kinder familienextern betreut werden.

Wird zur Bestimmung des Integrationsziels für die Eltern mit Migrationshintergrund der Konvergenzansatz beigezogen (vgl. Abschnitt 2.1), so stellt sich die Frage, ob Eltern mit Migrationshintergrund ihre Kinder weniger oft in Kindertageseinrichtungen schicken als Eltern ohne Migrationshintergrund. Die Besuchsquote von ausländischen und deutschen Kindern hat sich seit 1991 stark angeglichen. Gemäß Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006) beträgt der Unterschied im Jahr 2004 bei den Dreijährigen noch 72 % (Deutsche) gegenüber 56 % (Ausländer/innen) und bei den Vier- bis Sieben-jährigen 89 % (Deutsche) gegenüber 84 % (Ausländer/innen). Einen Großteil des Unterschieds bei den Dreijährigen wird die Ost/West-Differenz ausmachen (vgl. Fußnote 24). Hier wird es schwierig, noch zu definieren, was das Integrationsziel

²⁸ Von der Analyse ausgeschlossen war das Angebot der Tagesmütter und Betriebskrippen.

²⁹ Dies bezieht sich zu einem großen Teil auf die Pensionskassenbeiträge. Diese werden erst ab einem Erwerbseinkommen von rund 25.000 Franken pro Jahr fällig. Durch die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung der Eltern wird diese Grenze oft erst überschritten. Die Zahlungen der Pensionskassen-Renten richten sich nach den einbezahlten Beträgen. Die Beiträge für die Grundsicherung durch die Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) werden auf sämtlichen Erwerbseinkommen erhoben. Die Zahlungen der Altersrenten sind höher für Personen mit mehr Beitragsjahren.

sein soll, wenn sich Deutsche und Migranten (hier nur Ausländer/innen betrachtet) in Bezug auf den Besuch von Kindertageseinrichtungen nicht unterscheiden. Anders gesagt wird es schwierig, gesellschaftliche Kosten der Nicht-Integration im Kindergarten bezogen auf die Eltern festzustellen, da die meisten ausländischen Kinder bereits den Kindergarten besuchen.

Nach Zuwanderergruppe differenziert ergeben sich jedoch gewisse Unterschiede in der Inanspruchnahme des Kindergartens. Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 38) weist die Inanspruchnahme des Kindergartens ab dem Alter von drei Jahren im Jahr 2004 gemäß Mikrozensus aus. Diese beträgt bei Kindern mit deutschem Pass 83,7 %, bei in Deutschland geborenen Kindern mit ausländischem Pass liegt sie fast gleich hoch bei 80,7 %. Hingegen besuchen nur 71,7 % der zugezogenen (im Ausland geborenen) Kinder mit ausländischem Pass den Kindergarten.

Die Situation im Bereich Krippen sieht etwas anders aus, da dort die Beteiligungsquoten der Kinder mit und ohne Migrationshintergrund noch recht niedrig liegt. Allerdings sind hier die Unterschiede zwischen östlichen und westlichen Flächenländern sowie Stadtstaaten (Berlin, Hamburg, Bremen) groß. Dies widerspiegelt sich auch im unterschiedlich ausgeprägten Angebot.³⁰ Die Inanspruchnahme von Krippen steigt mit zunehmendem Alter der Kinder stark an. Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland 2006, 150) macht zwar keine Aussage über die unterschiedlichen Beteiligungsquoten von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund. Es ist aber zu vermuten, dass die Beteiligungsquoten von ausländischen Kindern niedriger liegen als diejenigen der deutschen Kinder.

Es darf zumindest erwähnt werden, dass durch höhere Besuchsquoten der Kinder mit Migrationshintergrund keine negativen Nebeneffekte auf deutsche Kinder resultieren, was die Sprachkompetenz angeht (Grimm 2004).

7.4 Schulische Maßnahmen

Der Bildungsbericht (Bildung in Deutschland, 201ff), bei dessen Erarbeitung das Querschnittsthema „Migration“ einen Schwerpunkt bildete, weist darauf hin, dass das deutsche Bildungssystem auf den meisten Bildungsstufen seine Integrationsfunktion ungenügend wahrnimmt. Dies gilt in besonderem Maß für die Grundschule und die erste Selektion beim Übergang in die Sekundarstufe I, bei welcher Kinder mit Migrationshintergrund benachteiligt sind. Riphahn (2004) stellt fest, dass die Zeittrends der Abschlusszahlen nach Schultypen für ausländische und deutsche Jugendliche in Deutschland sich unterschiedlich entwickeln: Während die schulischen Leistungen der deutschen Jugendlichen sich in den 80er und 90er Jahren verbesserten, trifft dies auf die ausländischen Jugendlichen nicht zu.

Dem wollen die Länder durch bildungspolitische Maßnahmen entgegenwirken, insbesondere dadurch, dass die Lernentwicklung von Schülerinnen und Schülern aus sozial benachteiligten Familien (von welchen viele eine Migrationsgeschichte aufweisen) durch ganztägige Bildungs- und Betreuungsangebote gezielt gefördert werden. Dies wird in der Zusammenfassung des Bildungsberichts (DIPF 2006) als länderübergreifende Priorität festgestellt.

Weitere Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförderangebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen aus dem bisherigen Blickwinkel der Analyse als „second best“-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden. Zusätzlicher Sprachunterricht in der Schule bzw. begleitend zum regulären Schulunterricht, evtl. auch in der Muttersprache, kann am ehesten als stufengerechte Integrationsmaßnahme

³⁰ Versorgungsquoten im Krippenalter im Jahr 2004: Westliche Flächenländer 2,4 %, Stadtstaaten 28,8 %, östliche Flächenländer 36,6 %.

im Schulalter angesehen werden, welche nicht nur versäumte Integrationsbestrebungen im Vorschulalter nachholen soll.

Während der obligatorischen Schulzeit ist als primärer Integrationsindikator das mündliche und schriftliche (natürlich der Schulstufe entsprechende) Beherrschen der deutschen Sprache anzusehen. Durch dieses wird dazu beigetragen, Chancengleichheit mit den Kindern und Jugendlichen ohne Migrationshintergrund herzustellen. Ansonsten können die Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund dem Schulunterricht nur ungenügend folgen und handeln sich damit fortlaufende Lern-Defizite ein, bzw. müssen sie größere Lernanstrengungen unternehmen, um gleiche Leistungen zu erbringen wie ihre deutschsprachigen Klassenkameraden.

Da das Besuchen eines Ganztagschulangebots in Form von Ganztagschulen, pädagogischer Mittagsbetreuung oder Horten als ein zentrales Förderinstrument für Integration im Schulalter angesehen und eingesetzt wird, kann die Besuchsquote der Kinder mit Migrationshintergrund von Ganztages-schulbetrieben als sekundärer Integrationsindikator angesehen werden. Zudem hat der Besuch von Ganztages-schulbetrieben auch integrative Wirkungen auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen, da diese während der entsprechenden Zeit einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Diese Effekte sind analog zu denjenigen der Kindertageseinrichtungen im Vorschulalter anzusehen.

Spiess/Büchel (2003) weisen Versorgungsquoten mit Ganztages-schulen für die Bundesländer sowie für Ost- und Westdeutschland getrennt aus für das Stichjahr 1998. Es wird ersichtlich, dass ähnlich wie bei den Kindertageseinrichtungen ein großer Unterschied im Angebot zwischen den alten und neuen Bundesländern besteht. In den westdeutschen Bundesländern lag die durchschnittliche Versorgungsquote bei 3 % aller Kinder im Hortalter, in den ostdeutschen Bundesländern bei 19 %. Im Bildungsbericht (2006, 59) wird für das Jahr 2004 der Besuch ganztags-schulischer Angebote nach Bundesländern ausgewiesen, welcher zwischen 2,9 % (Bayern) und 34,9 % (Thüringen) schwankte. Das ganztags-schulische Angebot befindet sich im Ausbau, ist jedoch auch in den Bundesländern mit den höchsten Besuchsquoten immer noch weit davon entfernt, einen Regelfall darzustellen.

7.5 Messbarkeit der gesellschaftlichen Kosten von Nichtintegration im Bildungssystem

Es stellt sich hier, von der Natur der Wirkung von Bildung her, die Frage nach der Form der Messung der mittelbaren (intertemporalen) Effekte. Es werden allerdings auch unmittelbare Effekte messbar, welche sich auf die Eltern der familienextern (ganz- oder halbtätig) betreuten Kinder und Jugendlichen beziehen. Wie im vorhergehenden Abschnitt soll hier auf die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration in den beiden Bereichen Vorschule, obligatorische Schule und Berufsbildung getrennt eingegangen werden.

Vorschule

Die Ermittlung der Wirkungen von vorschulischer familienergänzenden Betreuung erweist sich als etwas schwieriger als diejenige der Schulabschlüsse, was die intertemporalen Effekte angeht. Für die Messung der Auswirkungen der Nichtintegration im Vorschulalter kann das bisher verwendete Wirkungsmodell nicht verwendet werden, da Informationen zum Besuch von vorschulischer institutioneller Bildung für Personen im erwerbsfähigen Alter in Datensätzen aus allgemeinen Bevölkerungsbefragungen (wie SOEP, Mikrozensus) üblicherweise nicht vorliegen. Zudem würden sich die Angaben der heutigen erwerbsfähigen Bevölkerung zu deren Beteiligung an der vorschulischen Bildung auf einen Zeitraum beziehen, in welchem die vorschulische Kinderbetreuung noch

gänzlich anders ausgestaltet war. Dies betrifft den Zeitraum vor der Wiedervereinigung Deutschlands, in welchem einerseits in der DDR die vorschulische Kinderbetreuung stark institutionalisiert war, andererseits in der BRD institutionelle Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder unter sechs Jahren eher selten waren.

Wie erwähnt haben Becker/Tremel (2006) bereits mittels Paneldaten des SOEP berechnet, welches die höheren Bildungschancen der Kinder mit Migrationshintergrund sind, wenn sie eine Kindertageseinrichtung besucht haben. Von diesen Resultaten ausgehend kann weitergerechnet werden, indem berechnet wird, welches die besseren Arbeitsmarktchancen der Personen abhängig von unterschiedlichen Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe I sind. Die intertemporalen Wirkungen der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die spätere Erwerbsbeteiligung (Lebenseinkommen) der Personen können mittels Diskontierung auf den heutigen Gegenwartswert zurückgerechnet werden.

Die Untersuchung muss allerdings entsprechend der Untersuchungsanlage weiter differenziert werden: erstens nach Zuwanderergruppen, zweitens müsste eine Differenzierung nach der Anzahl der Besuchsjahre erfolgen, da sonst eine Abgrenzung des Effekts eines zusätzlichen Jahres familienergänzender Kinderbetreuung nicht erfolgen kann. Ob dies mit den SOEP-Daten möglich ist, ist fraglich, da sich Becker/Tremels Untersuchung bereits auf nur 350 Migrantenkinder bezieht, abgegrenzt nach dem Kriterium der Nationalität. Zudem sollte der Bereich der Kinderbetreuung im Krippenalter (unter Dreijährige) auch mit einbezogen werden, was bei Becker/Tremel nicht der Fall ist. Entsprechende Abklärungen können in Zusammenarbeit mit Professor Becker erfolgen, welcher an der Universität Bern tätig ist und sich für eine entsprechende Kooperation bereit erklärt hat.

Eine weitere Schwierigkeit liegt darin, einen Schwellenwert für die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund im vorschulischen Bildungsbereich festzulegen. Die Beteiligung der Migrantenkinder an vorschulischen familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten liegt praktisch gleichauf mit derjenigen der Kinder ohne Migrationshintergrund. Nur für Kinder im Alter unter vier Jahren bestehen größere Differenzen in der Besuchsquote zwischen deutschen und ausländischen Kindern (vgl. Abschnitt 7.2). Wenn nun die Kosten der Nicht-Integration von Kindern im Vorschulalter berechnet werden, so kann evtl. nicht nur auf die Höhe der Besuchsquoten abgestützt werden.

Wesentlich ist aber in der Vorschulphase neben dem Erwerb von Sozial- und Eigenkompetenz, dass die Kinder bei der mündlichen Beherrschung der deutschen Sprache ein Niveau erreichen, welches ihnen erlaubt, nach Eintritt in die Grundschule dem Unterricht folgen zu können. Dieses Niveau entspricht laut Keller (2004, 7) eher einem akademischen Level (Cognitive Academic Language Proficiency CALP) als einem Alltagssprachlichen Level (Basic Interpersonal Communication Skills BICS). Es wurden bereits verschiedene Methoden zur Sprachstandmessung entwickelt, welche für die Einschätzung des vorschulischen sprachlichen Förderbedarfs eingesetzt werden können (vgl. Grimm et al. 2004). Integrationserfolge im Vorschulalter lassen sich also beispielsweise durch Sprachstandmessungen bei Eintritt in den Kindergarten bzw. in die Grundschule messen. So weit ist man in Paneldaten für deutsche Kinder nicht. Das Kinderpanel des Deutschen Kinder- und Jugendinstituts DJI umfasst ca. fünf Jahre für zwei Kohorten. Es müsste hier evtl. mit einer eigenen Datenerhebung gearbeitet werden oder auf Evaluationsstudien von Sprachförderprogrammen im Vorschulbereich abgestützt werden können.

Des Weiteren kann ausgehend von den Berechnungen von Becker/Tremel mit den Daten des SOEP auch nicht auf qualitative Aspekte der Kindertageseinrichtungen eingegangen werden.³¹

³¹ Weitere Abklärungen in dieser Hinsicht werden in der Studie für Frau Bock-Famulla der Bertelsmann Stiftung (Projekt Kinder früher fördern) geleistet. Die entsprechende Konzeptstudie wird noch im ersten Halbjahr 2007 abgeschlossen.

Die Effekte der Nutzung des Ganztagschulangebots auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen können wie in Abschnitt 7.3 dargestellt berechnet werden, wenn für die befragten Eltern bekannt ist, ob deren Kinder eine Kindertageseinrichtung besuchen oder nicht. Für die SOEP-Daten ist dies der Fall. Dieses Vorgehen wird in Müller Kucera/Bauer (2001) näher beschrieben.

Obligatorische Schule

Die Kosten der Nichtintegration in der obligatorischen Schule können im in Kapitel 4 dargestellten Wirkungsmodell in Bezug auf die Arbeitsmarktbeteiligung gemessen werden, da Informationen über die Personen im erwerbsfähigen Alter zu Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe I vorliegen. Die Kosten der Nichtintegration bemessen sich daher als unmittelbare Auswirkungen von Bildungsabschlüssen auf die Erwerbseinkommen der Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Aus den Paneldaten des SOEP lassen sich Erwerbsbiografien von Personen nach unterschiedlichem Bildungsabschluss erstellen. Damit wird der Effekt eines höheren Bildungsabschlusses auf der Sekundarstufe I auf das Lebenseinkommen der Personen messbar. Die intertemporalen Wirkungen der besseren deutschen Sprachkompetenz und höheren Schulabschlüssen von integrierten Schulkindern auf deren zukünftige Einkommen können mittels Diskontierung auf den heutigen Gegenwartswert zurückgerechnet werden. Dies ist notwendig für die Beurteilung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einer Integrationsmaßnahme (vgl. Kapitel 9), welche sich auf die obligatorische Schule bezieht.

Die Effekte der Nutzung des Ganztagschulangebots auf die Eltern der Kinder und Jugendlichen können analog zu den in Abschnitt 7.3 dargestellten Integrationswirkungen berechnet werden, wenn für die Eltern bekannt ist, ob deren Kinder eine ganztägige Einrichtung besuchen oder nicht. Für die SOEP-Daten ist dies der Fall. Dieses Vorgehen wird in Müller Kucera/Bauer (2001) näher beschrieben.

Berufsbildung

Die Kosten der Nichtintegration in der Berufsbildung können im in Kapitel 4 dargestellten Wirkungsmodell in Bezug auf die Arbeitsmarktbeteiligung gemessen werden, da Informationen über die Personen im erwerbsfähigen Alter zu Bildungsabschlüssen auf der Sekundarstufe II vorliegen. Die Messung der Kosten der Nichtintegration erfolgt analog zur Messung auf der Stufe der obligatorischen Schule über den Einfluss der Bildungsabschlüsse auf das Erwerbseinkommen der Personen mit Migrationshintergrund. Bei der Bestimmung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Integrationsmaßnahmen, welche sich auf die Sekundarstufe II beziehen, muss ebenfalls auf intertemporale Wirkungen eingegangen werden, wie dies oben geschildert worden ist. Auf eine Messung einer Integrationswirkung auf die Eltern der sich im Stadium der Berufsausbildung befindlichen Jugendlichen wird verzichtet.

8 Datensatz für die Messung auf nationaler Ebene

Für die Messung der gesellschaftlichen Kosten/Potenziale von nicht-integrierten Zuwanderern sind umfangreiche Angaben als Individualdatensatz notwendig, d.h. die Angaben zu den besprochenen Variablen (vgl. Kapitel 5) müssen für jedes Individuum vorliegen. Eine entsprechende Sekundärdatenanalyse auf nationaler Ebene soll konzipiert werden. Als Datensätze eignen sich das Sozioökonomische Panel SOEP sowie der Mikrozensus MZ. Im Folgenden soll untersucht werden, welche Argumente für die Auswahl des einen oder des anderen Datensatzes sprechen.

8.1 Fallzahlen

- SOEP: Im Jahr 2005 befanden sich insgesamt 12.500 Haushalte bzw. 21.100 Personen (nur Einzelinterviews, ohne Kinder bis 16 Jahre) in der Befragung. Das SOEP ist als Längsschnitt-Datensatz (Panel) angelegt, bei welchem die einzelnen teilnehmenden Haushalte über einen möglichst langen Zeitraum jedes Jahr befragt werden. In der bestehenden Forschung werden Querschnittsanalysen oft mit Paneldatensätzen durchgeführt (vgl. Büchel/Frick 2001, Riphahn 2004).
- Mikrozensus: Befragt werden 1 % der Bevölkerung Deutschlands, dies sind im Jahr 2005 rund 370.000 Haushalte bzw. 820.000 Personen.

8.2 Variablen

- SOEP: Angaben für alle Variablen des Wirkungsmodells sind vorhanden. So zu den Bereichen Wohnen, Kinder (inkl. Externe Betreuung und Entwicklung), Migration, Bildung/Beruf Eltern, aktuelle Bildung/Bildungsabschlüsse, Gesundheit/Zufriedenheit, Sozialkapital, Erwerbstätigkeit, Einkommen, politische Beteiligung, Sprachkenntnisse. In den Befragungswellen 1986, 1994, 1999 wurden zusätzliche Fragen zur sozialen Zusammensetzung des Wohnumfeldes gestellt.
- Mikrozensus: Im Jahr 2005 wurde ein spezielles Modul zur Migration abgefragt, daher können erstmals Fragen beantwortet werden, welche über eine Unterscheidung nach Nationalität hinausgehen. Allerdings wurde im Gegenzug das Modul externe Kinderbetreuung für 2005 gestrichen. Da die Haushalte jeweils vier Jahre im Panel bleiben, könnten die Angaben von 2005 und 2004 für einen Großteil der Haushalte verknüpft werden. Dieses Vorgehen wäre allerdings problematisch, weil sich nicht mehr alle Angaben auf das Jahr 2005 beziehen würden. Weitere Angaben sind vorhanden zur Anzahl Kinder, zum Erwerb (ausführlich), zu aktueller Ausbildung und Bildungsabschlüssen, zur Altersvorsorge sowie zur Gesundheit (wenig). Es fehlen Angaben zu Sprachkompetenzen, zum Wohnen und zu sozialem Kapital. Zur Wohnsituation wurde zum letzten Mal im Jahr 2002 befragt und die Befragung ist im Jahr 2006 wiederum durchgeführt worden.

Der Aufenthaltsstatus der Zugewanderten wird in beiden Erhebungen nicht abgefragt. Daher können Asylbewerber/innen und Geduldete nicht von der Analyse ausgeschlossen werden. Diese Zuwanderergruppen haben allerdings einen sehr geringen Anteil an der Gesamtbevölkerung. Zudem werden sie aufgrund ihrer z.T. speziellen Wohnsituation tendenziell in einer Bevölkerungsbefragung unterrepräsentiert sein, insbesondere im SOEP, welches längerfristig angelegt ist.

8.3 Regionalisierungsgrad

- SOEP: Eigentlich sind nur Auswertungen für Gesamtdeutschland möglich. Nordrhein-Westfalen ist auswertbar als Bundesland, es hat einen Anteil von über 20 % des Gesamt-Samples.³² Allerdings stellt sich die Frage, ob für das Bundesland noch spezifische Effekte nach Subgruppen von Zuwanderern (z.B. Aussiedler/innen³³) festgestellt werden können, aufgrund der niedrigen

³² Weitere Bundesländer mit hohem Anteil: Bayern, Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen.

³³ Für Gesamt-Deutschland liegen die Daten zu rund 1.000 Aussiedler/innen vor, für NRW sind es schätzungsweise 200.

Fallzahl.³⁴ Im Standarddatensatz ist als regionale Gliederung nur das Merkmal Bundesland enthalten. Mit dem erweiterten Datenschutzvertrag sind Auswertungen nach Gemeindegrößenklassen möglich, bzw. mit Sonder-Datenweitergabevertrag (spezielles Datenschutzkonzept) können auch Raumordnungsregionen (ca. 100) ausgewertet werden. Bei Forschungsaufenthalten am DIW in Berlin können auch Auswertungen auf der Ebene der Kreiskennziffern und Postleitzahlen durchgeführt werden.

- Mikrozensus: Aufgrund der hohen Fallzahlen (vgl. oben) können alle Bundesländer einzeln ausgewertet werden. Für NRW gibt es bereits eine Sonderauswertung des Mikrozensus 2005 (Dr. Bernhard Santel) in Bezug auf das Thema Migration. Als regionale Gliederung ist das Bundesland enthalten. Inwiefern tiefere regionale Gliederungen enthalten sind, geht aus den Materialien nicht hervor. Es existiert ein auf dem MZ basierender Online-Regionalatlas für Deutschland, welcher für die 439 Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland folgende Indikatoren ausweist: Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbau, Bruttoarbeitslohn verarbeitendes Gewerbe, Investitionen im produzierenden Gewerbe, Erwerbstätigkeit, Insolvenzen, Tourismus, Gebiet und Fläche.

8.4 Entscheid zur Wahl des Datensatzes

Da sich die Resultate der Sekundärdatenanalyse primär auf das gesamte Bundesgebiet beziehen sollen, ist der tiefere Regionalisierungsgrad des SOEP kein Hinderungsgrund für die Auswahl dieses Datensatzes. Aufgrund der inhaltlichen Vorteile, welche das SOEP zur Untersuchung des Wirkungsmodells bietet, sowie aufgrund der zusätzlichen Möglichkeit einer Längsschnittanalyse, welche bei der Untersuchung der längerfristigen Effekte von Bildungsmaßnahmen notwendig ist (vgl. Abschnitt 7.5), fällt der Entscheid zugunsten des SOEP aus. Dazu kommt, dass SOEP sehr gut dokumentiert und bereits zur Untersuchung ähnlicher Fragestellungen verwendet worden ist (vgl. Abschnitt 2.1).

Die Nutzung des SOEP-Datensatzes ist an die Bedingung gebunden, dass mit der Analyse keine kommerziellen Ziele verfolgt werden. Dies ist im Falle der Bertelsmann Stiftung der Fall, welche zu einem gemeinnützigen Zweck eingerichtet worden ist.

8.5 Konzept für die Hochrechnung

Die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nicht-Integration erfolgt grundsätzlich als Pro-Kopf-Werte für verschiedene Zuwanderergruppen. Dies ist bereits in den Abschnitten 6.2 und 7.5 beschrieben worden. Diese Euro-Beträge können sodann zu einer Gesamtsumme für die (Zuwanderer-) Bevölkerung eines beliebigen Gebiets (Land, Kommune) hochgerechnet werden. Dabei müssen die speziellen Charakteristiken des Gebiets in Form der Kontextvariablen des Wirkungsmodells (vgl. Abschnitt 4.1) mit einbezogen werden. Die Aussagekraft von Hochrechnungen auf einzelne Kommunen wird allerdings davon abhängen, ob Kontextvariablen auf der Ebene der Kommunen in die Analyse mit einbezogen werden können. Dies ist nicht mit dem Standarddatensatz des SOEP möglich, wie in Abschnitt 8.3 erwähnt wurde.

Bei der Hochrechnung der Pro-Kopf-Werte ist auch die statistische Bandbreite anzugeben, innerhalb derer sich die berechneten Werte bewegen können (Vertrauensintervall). Dabei ist auch die

³⁴ Zudem ist es eher schwierig, mit einem komplexen Modell mit vielen Variablen mit nicht ausreichenden Fallzahlen zu arbeiten. Eine Möglichkeit wäre, das Modell zuerst auf Gesamt-Deutschland (oder z.B. West- und Ost-Deutschland) zu kalibrieren und rechnen und danach zu schauen, ob es auch auf der Ebene Bundesland NRW funktioniert.

Gewichtung der einzelnen Beobachtungen des SOEP entscheidend. Diese wird bei SOEP standardmäßig so vorgenommen, dass dadurch die Resultate des Mikrozensus wiedergegeben werden. Mit den gewichteten SOEP-Daten werden also gleich viele Individuen mit einem bestimmten Merkmal ausgewiesen wie mit dem Mikrozensus. Inwiefern sich die Resultate des Mikrozensus wiederum mit amtlichen Statistiken decken, muss für die Frage nach der Anzahl der Zuwanderinnen und Zuwanderer noch geklärt werden. Hier bestehen auch zwischen den beiden maßgeblichen amtlichen Statistiken, dem Ausländerzentralregister und der Bevölkerungsstatistik, Differenzen, welche auf der unterschiedlichen Messmethoden der beiden Statistiken zurückzuführen sind.

In der Analyse auf nationaler Ebene mit dem SOEP-Datensatz wird vorerst keine eigentliche Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, sondern eine reine Kosten-Analyse. Diese kann, wie im nachfolgenden Kapitel ausgeführt wird, zu einer Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen in Kommunen ausgebaut werden. Die Resultate der Kostenanalyse werden dabei auf der Nutzenseite verbucht, da sie durch Integrationsmaßnahmen vermeid- bzw. verringerbare Kosten darstellen.

Im Folgenden soll die Konzeption der Analyse auf nationaler Ebene dazu genutzt werden, einen adaptierbaren Analyserahmen für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen in Kommunen zu entwickeln. Ausgangspunkt dafür sind die Ergebnisse der Analyse auf nationaler Ebene in Form von Pro-Kopf-Werten der Kosten der Nichtintegration.

9 Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten, wie die vorliegende Machbarkeitsstudie zur Messung von Integrationserfolgen in Kommunen verwendet werden kann. Entweder kann für eine bestimmte Kommune eine eigene Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden, welche sich auf eine oder mehrere spezifische Integrationsmaßnahmen in der Kommune bezieht. Oder aber es kann die Analyse auf nationaler Ebene dazu verwendet werden, Schlüsse für die eigene Integrationspolitik zu ziehen, indem die wirksamsten Ansatzpunkte einer aus volkswirtschaftlicher Perspektive effizienten Integrationspolitik festgestellt werden können. Wie aus den bestehenden Forschungsergebnissen abgeleitet werden kann (vgl. Abschnitt 2.1), stellen die festzustellenden Kosten der Nicht-Integration ein volkswirtschaftliches Potenzial dar, welches über die Durchführung von zielgerichteten Integrationsmaßnahmen in Kommunen erreicht werden kann. Insofern sind die Zahlen der gesellschaftlichen Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene eine mögliche Richtgröße für die Taillierung von Programmen.

Die Messung von Integrationserfolgen in Kommunen ermöglicht es, die Analyse der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene in eine Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen in Kommunen weiterzuentwickeln. Das Vorgehen der Kosten-Nutzen-Analyse als Teil bzw. Spezialfall einer Evaluation von politischen Maßnahmen wird in Rossi/Lipsey/Freeman (2004, 331 ff.) dargestellt. Die Konzeption einer eigenen Kosten-Nutzen-Analyse für eine Kommune soll im Folgenden kurz skizziert werden (Abschnitt 9.1). In einem zweiten Abschnitt wird danach ausgeführt, welche Kriterien für eine sinnvolle Auswahl von Kommunen, in welchen solche Kosten-Nutzen-Analysen durchführbar sind, entscheidend sind (Abschnitt 9.2).

9.1 Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen

Für Kommunen ist eine Analyse der Kosten- und Nutzen-Wirkungen von Integrationsmaßnahmen deswegen interessant, weil sie sich zwischen verschiedenen Alternativen von Integrationsprogrammen und anderen öffentlichen Ausgaben entscheiden müssen. Hierbei ist das Kriterium der gesellschaftlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen ein wichtiger Faktor. Kosten-Nutzen-Verhältnisse geben Auskunft über die Effizienz einer politischen Maßnahme. Die Nutzenwirkungen von Integrationsmaßnahmen fallen jedoch nicht nur auf der Ebene der Kommune an. Vielmehr profitieren alle staatlichen Ebenen, die Sozialversicherungen sowie die Gesellschaft als Ganzes davon. Aus einer Kosten-Nutzen-Analyse von Integrationsmaßnahmen kann also auch eine Analyse möglicher Ungleichgewichte der verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Ebenen bei der Finanzierung von Integrationsmaßnahmen abgeleitet werden.

Die Durchführung der Kosten-Nutzen-Analyse in Kommunen kann entweder als Ableitung aus den Resultaten einer Analyse auf nationaler Ebene geschehen. Eine solche Untersuchung ist mit gewissen Unsicherheiten verbunden, da sie sich nur mithilfe von Indikatoren (Kontextvariablen, s. Abschnitt 5.3) auf die lokalen Gegebenheiten zuschneiden lässt.³⁵ Die in der nationalen Analyse hergeleiteten Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration werden dabei mit der in der Kommune gemessenen Wirksamkeit ihrer Integrationsmaßnahme (Effektivität) gekoppelt. Danach werden die berechneten durch die Integrationsmaßnahme vermeidbaren gesellschaftlichen Kosten als Nutzen den durch die Integrationsmaßnahme in der Kommune entstandenen Kosten gegenübergestellt.

Um die Untersuchung detaillierter auf die lokalen Gegebenheiten abzustimmen, kann eine eigene Datenerhebung in der Kommune durchgeführt werden. Eventuell kann die Datenerhebung an bereits existierenden Umfragen in der Bevölkerung der Kommune angehängt werden (z.B. Zufriedenheitsbefragungen). Je nach untersuchter Integrationsmaßnahme sind nicht alle Bestandteile und Variablen des Wirkungsmodells (vgl. Kapitel 5) zwingend zu erheben, sondern nur einzelne Teile. Die Datenerhebung zu den Variablen des Wirkungsmodells sollte sich am Fragebogen des SOEP orientieren, damit die Resultate der Befragung mit der Analyse auf nationaler Ebene mittels SOEP-Datensatz vergleichbar sind.

Im Folgenden soll kurz auf die Messung von Kosten und Nutzen in der Kommune eingegangen werden, indem das Schema von Tabelle 2 erläutert wird.

Tabelle 2: Kosten und Nutzen von Integrationsmaßnahmen in Kommunen

	Gesellschaft / Wirtschaft	Kommune	Land	Bund / Sozial- versicherungen
Kosten				
Integrationsmassnahme	X	X	X	X
Nutzen				
Steuern, Lohnabzüge		X	X	X
Einsparung Transfers		X		X
Sozialer Frieden, Wachstum	X	(X)	(X)	

Quelle: Darstellung BASS

³⁵ Die nationalen Bevölkerungsbefragungen weisen nicht die Tiefenschärfe auf, dass Kommunen davon ausgehend einzeln auswertbar werden (vgl. Abschnitt 8.3).

Kosten von Integrationsmaßnahmen

Kosten für Integrationsmaßnahmen fallen auf vier Ebenen an:

- Einerseits kosten die Integrationsmaßnahmen. Dies wird durch öffentliche Mittel der Kommunen und des Bundes finanziert.
- Bei Maßnahmen im Bildungsbereich (obligatorische Schulzeit) gilt hauptsächlich das Land als Finanzierungsträger.
- Zudem erfordern Integrationsmaßnahmen oft die freiwillige Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern der Aufnahmegesellschaft sowie auch von ansässigen Unternehmen.

Nutzen von Integrationsmaßnahmen

Der Nutzen der Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei (fiskalischen) Ebenen an:

- Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert.
- Zweitens können öffentliche Transfers eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Hier fallen für die Kommune beim Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe) Einsparungen an.
- Durch den besseren sozialen Frieden in der Kommune können Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden. Diese Einsparungen können mit dem vorgestellten Arbeitsmarkt-orientierten Wirkungsmodell jedoch nicht gemessen werden. Zudem profitiert die Gesellschaft der Kommune vom besseren sozialen Frieden durch erhöhte Lebensqualität, und die ansässigen Unternehmen profitieren von einer erhöhten Standortattraktivität für ihre Kunden und ihre Arbeitnehmenden.

9.2 Durchführung in Kommunen

Im Jahr 2004 wurde von der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Bundesinnenministerium ein Wettbewerb unter Kommunen Deutschlands durchgeführt, welcher zum Ziel hatte, „best practice“-Integrationsmaßnahmen zu prämiieren. Der Schlussbericht zur Auswertung des Wettbewerbs (Bertelsmann Stiftung 2005) schildert nicht nur die Maßnahmen in den vier preistragenden Kommunen, sondern wertet die Beiträge aus allen 107 teilnehmenden Kommunen aus, wobei inhaltlich hauptsächlich auf die 23 Teilnehmenden der zweiten Bewerbungsrunde mit Besuchen der Wettbewerbs-Jury vor Ort eingegangen wird.

Aufgrund des vorliegenden Konzeptberichts und des erwähnten Berichts zum Wettbewerb der Bertelsmann Stiftung wurden Kriterien entwickelt für die Auswahl von Kommunen, in welchen eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt werden könnte. Es konnten dabei bisher keine Kommunen mit einbezogen werden, welche nicht am Wettbewerb teilgenommen haben. Die vorgestellte Auswahl von Kommunen soll eine möglichst gute Abdeckung der regionalen Eigenheiten Deutschlands (Stadt, Land, West, Ost) gewährleisten und beschränkt sich auf die am Wettbewerb teilnehmenden Kommunen. Selbstverständlich können die dargestellten Kriterien aber auch auf andere Kommunen angewandt werden.

Kriterien

- Die zu untersuchende Kommune sollte eine Mindestgröße von 20.000 Einwohner/innen aufweisen, damit eine Bevölkerungsbefragung mit sinnvollem Aufwand durchführbar und statistisch aussagekräftig ist. Kommunen aus allen drei Größenkategorien des Wettbewerbs (Großstadt, Kleinstadt, Land) können daher untersucht werden. Das Kriterium Größenklasse ist in der Auflistung der Wettbewerbsteilnehmer (Bertelsmann Stiftung 2005, 102 ff.) enthalten.
- Es können nur Kommunen mit durchschnittlichem bis hohem Zuwanderer-Anteil (über 10 %) betrachtet werden, da eine gewisse Anzahl Zugewanderte in der Stichprobe auftauchen müssen. Sonst sind die Effekte der Integrationsmaßnahmen schwierig festzustellen. Das Kriterium Zuwanderer-Anteil ist in der Auflistung der Wettbewerbsteilnehmer (Bertelsmann Stiftung 2005, 102 ff.) enthalten.
- Interessant ist die Kosten-Nutzen-Analyse für Kommunen mit wirksamen Maßnahmen. Wir gehen davon aus, dass dies auf die engere Auswahl von 23 Kommunen im Wettbewerb (Bertelsmann 2005, 71) beispielsweise zutrifft.
- Die regionalen Eigenheiten müssen berücksichtigt werden, bzw. soll die Abdeckung verschiedener Länder-Typen gewährleistet werden.
- Es sollen inhaltlich unterschiedliche Integrationsmaßnahmen untersucht werden. Dabei sollen in erster Linie Maßnahmen betrachtet werden, welche sich auf Ziel- oder Kernvariablen des Wirkungsmodells (vgl. Abschnitt 4.1) beziehen: a) Sprachkompetenz, b) Sek II-Abschluss bzw. -Bildung, c) Arbeitsmarkt-Beteiligung, d) Gesundheit.

In zweiter Linie könnten auch Maßnahmen untersucht werden, welche sich auf die Hintergrundvariablen der Integration beziehen. Dies, um die indirekten Wirkungen dieser Integrationsmaßnahmen auf die Kern- und Zielvariablen untersuchen zu können: a) Sozialkapital, b) Bildung im Schul- und Vorschulalter, c) Wohnsituation, d) politische Partizipation

Im Wettbewerb waren 14 Handlungsfelder für Integrationsmaßnahmen definiert (Bertelsmann 2005, 83 f.): Beratungsdienste, Bildung, Information, Politische Beteiligung, Wohnen, Beruf, Gesundheit, Jugendhilfe, Kultur/Medien, Wirtschaftsförderung, Wirtschaftliche Hilfe, Vereine/Sport, Freizeit/Begegnung, öffentliche Sicherheit/Ordnung. In gewissen Feldern wird von allen Kommunen etwas angeboten, z.B. Bildung. In anderen Handlungsfeldern werden von weniger Kommunen Maßnahmen durchgeführt, z.B. in der Wirtschaftsförderung (53 %) und in der wirtschaftlichen Hilfe (44 %).

Die ausgewählten Kommunen sollten zumindest in den Handlungsfeldern, welche sich auf die Kern- und Zielvariablen des Wirkungsmodells beziehen, Maßnahmen vorweisen: a) Bildung, b) Beruf,

c) Gesundheit, d) Wirtschaftsförderung

Das Büro BASS und auch die Bertelsmann Stiftung dienen als Ansprechpartner für Kommunen, welche sich für eine Durchführung einer entsprechenden Untersuchung interessieren.

10 Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die Kernaussagen aufgeführt, welche sich aus den vorangehenden Kapiteln ableiten lassen. Im weiteren Vorgehen im Projekt „Gesellschaftliche Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern in Deutschland“ sollen diese mittels einer Analyse von bestehenden Daten überprüft werden. Das weitere Vorgehen ist in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann Stiftung festzulegen. Zudem können aufgrund des vorgestellten Analysekonzepts für

einzelne Kommunen Untersuchungen zur Vermeidung von Kosten der Nichtintegration durch Integrationsmaßnahmen durchgeführt werden.

Forschungsstand, neue Fragestellungen

- Die bisherige Messung der Kosten der Nichtintegration geht von entgangenen fiskalischen Nettoerträgen (Steuern und Sozialversicherungsbeiträge) in der Höhe von ca. 3,5 bis 7,5 Milliarden Euro pro Jahr für Gesamt-Deutschland aus.
- Der individuelle Beitrag der Zuwanderer zur fiskalischen Bilanz verbessert sich mit steigender Aufenthaltsdauer. Die Differenz in der Fiskalbilanz zwischen Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer unter zehn Jahren und Zugewanderten mit Aufenthaltsdauer über 25 Jahren beträgt 3.100 Euro pro Jahr. Da mit größerer Aufenthaltsdauer auch der Integrationsgrad der Zuwanderer steigt, kann dieser Wert als erste Richtgröße für die Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration genommen werden.
- Allerdings sind die Wirkungszusammenhänge, welche zu den Kosten der Nichtintegration führen, zu wenig untersucht. Zudem beruht der ausgewiesene Pro-Kopf-Wert nur auf einem groben Indikator für den Integrationsgrad. Die individuellen Kosten der Nichtintegration sind daher vorderhand weitgehend unbestimmt. Eine Differenzierung nach Zuwanderergruppen sowie nach den Integrationsbereichen Sprache, Bildung und soziale Integration fehlt.
- Die im vorliegenden Bericht konzipierten Untersuchungen sind notwendig, um die erwähnten Lücken zu schließen und darauf aufbauend eine Abschätzung davon zu erhalten, welche volkswirtschaftlichen und fiskalischen Auswirkungen erfolgreiche Integrationsmaßnahmen haben können.

Integration und Arbeitsmarkt

- Für die Messung der gesellschaftlichen Kosten der Nichtintegration von Zuwanderinnen und Zuwanderern ist die Erwerbsbeteiligung von zentraler Bedeutung. Wer eine Arbeit auf dem ersten Arbeitsmarkt hat, trägt die Kosten der öffentlichen Hand sowie der Sozialversicherungen mit und bezieht im Gegenzug weniger Transfers der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen.
- Die primären integrationsbedingten Bestimmungsgründe der Erwerbsbeteiligung der Zuwanderer sind der Bildungsstand, die Sprachkenntnisse sowie die soziale Integration. Zudem sind Einflüsse des Alters, der Aufenthaltsdauer, des Geschlechts sowie der Herkunft und des Kontextes der Wohnsitzkommune zu berücksichtigen.

Bildungsmaßnahmen und Sprachförderung

- Die Integration in das Bildungssystem ist besonders für die 2. Generation der Zuwanderer wichtig. Da die Zugewanderten tendenziell einen unterdurchschnittlichen Bildungsstand aufweisen, muss die „Vererbung“ des Bildungsstandes verhindert werden, um die Kinder der Zugewanderten auf die Anforderungen der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft vorzubereiten. Daher soll in der Analyse der Einfluss der Bildungsabschlüsse der obligatorischen Schule sowie der Berufsbildung auf die Kosten der Nichtintegration besonders berücksichtigt werden.
- Bildung beginnt bereits vor der obligatorischen Schulzeit. Durch die vorschulische Bildung werden die Kinder auf den Besuch der obligatorischen Schule vorbereitet und erhalten dadurch bessere schulische Chancen als Kinder ohne Besuch von Kindertageseinrichtungen. Die bessere schulische Bildung wiederum wirkt sich längerfristig auf die Chancen auf dem Arbeitsmarkt aus. Kinder mit Migrationshintergrund weisen nach Besuch des Kindergartens etwa dieselben schulischen Chancen auf wie Kinder ohne Migrationshintergrund, welche keinen Kindergarten besucht haben.

- Weitere Fördermaßnahmen für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund wie Sprachförderangebote, Sonderklassen und Förderschulen müssen aus dem bisherigen Blickwinkel der Analyse als „second best“-Integrationsmaßnahmen gegenüber vorschulischer Bildung angesehen werden, insbesondere auch aufgrund von Kosten-Nutzen-Überlegungen.

Messung von Integrationserfolgen in Kommunen

- Wie aus den bestehenden Forschungsergebnissen abgeleitet werden kann, stellt die Vermeidung von Kosten der Nicht-Integration ein volkswirtschaftliches Potenzial dar, welches über zielgerichtete Integrationsmaßnahmen in Kommunen erreicht werden kann. Insofern sind die Zahlen der gesellschaftlichen Pro-Kopf-Kosten der Nichtintegration auf nationaler Ebene eine mögliche Richtgröße für den gesellschaftlichen Nutzen von Integrationsprogrammen.
- Der Nutzen der Integrationsmaßnahmen fällt in den Kommunen auf drei (fiskalischen) Ebenen an: Erstens werden durch die höheren Einkommen der besser integrierten Zuwanderinnen und Zuwanderer höhere Steuereinnahmen generiert. Zweitens können öffentliche Transfers eingespart werden, wenn die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt verbessert wird. Dies betrifft für die Kommune insbesondere das Arbeitslosengeld II (Sozialhilfe). Drittens können durch den besseren sozialen Frieden in der Kommune Ausgaben für die öffentliche Sicherheit eingespart werden. Diese Einsparungen können mit dem vorgestellten arbeitsmarkt-orientierten Wirkungsmodell jedoch nicht gemessen werden.

Ausblick

Insgesamt hat die Vorstudie gezeigt, dass eine Berechnung der Kosten von Nichtintegration sowohl auf nationaler als auch auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich und auch sinnvoll ist. Dass eine Nachfrage nach einer ökonomischen Abschätzung der Kosten-Nutzen-Relationen in diesem Bereich besteht, zeigten insbesondere auch die Kontakte im Rahmen des Kommunalkongresses 2007 der Bertelsmann Stiftung in Berlin.

11 Literaturverzeichnis

Unterlagen der Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung und Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2006): Erfolgreiche Integration ist kein Zufall. Strategien kommunaler Integrationspolitik, Gütersloh

Bertelsmann Stiftung (2006a): Ausschreibungsunterlagen zum in (Bertelsmann Stiftung 2006) dargestellten Wettbewerb, welche den Kommunen per Internet zugänglich waren.

Bertelsmann Stiftung (2006b): Kernkennzahlen Integration. Kurzfassung, Definitionen, Ergebnisse für Nordrhein-Westfalen. Bei der Firma Gebit in Auftrag gegebene statistische Auswertung von Administrativdaten

Bertelsmann Stiftung (2006c): Integration braucht Bildung! Policy Paper der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Santel, Bernhard (2006): Zentrale Resultate der NRW-Sonderauswertung aus dem Mikrozensus 2005, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen

Walther, Claudia (2006): Inputpapier zur Veranstaltung „Magnet Metropole“ vom 11. September 2006 in Berlin zum Thema Migration/Integration.

Roth, Roland (2006): Thesenpapier „Fremdheit überwinden – Integration fördern“. Thesen zum Themenbereich „Heterogenität und Pluralität“ des Kongresses „Schule und Gesellschaft“ in Hannover am 1. Dezember 2006

Statistische Grundlagen

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin: Sozioökonomisches Panel SOEP, Beschreibung, Fragebogen 2005 sowie Grundausswertungen (SOEP Info).

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW Berlin (2006): Data Documentation 12. Codebook for the \$PEQUIV File 1984 – 2005. CNEF Variables with Extended Income Information, Berlin
Statistisches Bundesamt Deutschland: Allgemeinbildende Schulen, Berufliche Schulen, Bildungsabschlüsse.

Statistisches Bundesamt Deutschland: Bevölkerung im Jahr 2005.

Statistisches Bundesamt Deutschland: Leben in Deutschland – Fragebogen, Beschreibung sowie Ergebnisse des Mikrozensus 2005.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Gebiet und Bevölkerung – Ausländische Bevölkerung 2005.

Weitere Literatur

Barnett, Steven W. (1998): Long-Term Cognitive and Academic Effects of Early Childhood Education on Children in Poverty. In: Preventive Medicine 27, 204-207.

Bauer, Tobias (2000): Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – eine ökonomische Analyse, Chur und Zürich: Rüegger.

Becker, Gary S. (1993): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education. Third Edition, The University of Chicago Press.

Becker, Rolf und Patricia Tremel (2006): Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern, in: Soziale Welt 4/2006, 397-418.

Becker, Rolf und Wolfgang Lauterbach (Hrsg.) (2007): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. 2. Auflage, Wiesbaden.

Bock-Famulla, Kathrin: Volkswirtschaftlicher Ertrag von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Bielefeld 2002.

Bonin, Holger (2002): Eine fiskalische Gesamtbilanz der Zuwanderung nach Deutschland. Discussion Paper No. 516, Institute for the Study of Labor IZA Bonn.

Brent, Robert J. (1996): Applied Cost-Benefit Analysis, Cheltenham and Lyme: Edward Elgar.

Büchel, Felix und Joachim R. Frick (2001): Markteinkommen, öffentliche Transfers und Umverteilung. Zur Leistungsfähigkeit verschiedener Zuwanderungsgruppen in Deutschland, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 285.

Burda, Michael C. (2001): Migration, Integration, Assimilierung – worum geht es? Koreferat zu den Aufsätzen von Dietz und von Loeffelholz, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 213-218.

Cleveland, Gordon und Michael Krashinsky (1998): The Benefits and Costs of Good Child Care. The Economic Return for Public Investment in Young Children, Policy Study, University of Toronto at Scarborough.

Cleveland, Gordon und Michael Krashinsky (2003): Financing ECEC Services in OECD Countries. University of Toronto at Scarborough.

Currie, Janet und Matthew Neidell (2005): Getting inside the „Black Box“ of Head Start quality: What matters and what doesn't. Columbia University, New York.

Damelang, Andreas und Haas, Anette (2006): Arbeitsmarkteinstieg nach dualer Berufsausbildung – Migranten und Deutsche im Vergleich (IAB Forschungsbericht 17). Nürnberg.

De Palo, D., Faini, R. and Venturini, A. (2006): The Social Assimilation of Immigrants. World Bank Policy Research Working Papers.

Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung DIPF (2006): Bildungsbericht für Deutschland: Erste Befunde (Zusammenfassung), Frankfurt am Main/Berlin.

EQUAL IN.OWL und Bertelsmann (Hg.) (2003): Migrantinnen und Migranten in Ausbildung und Beschäftigung – Integrationschancen durch Vernetzung und aktives Engagement. Bielefeld.

Esser, Hartmut (2006): Migration, Sprache und Integration. (AKI-Forschungsbilanz 4: Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration (AKI), Wissenschaftszentrum für Sozialforschung (WZB). Berlin.

Frick, Joachim R. (2004): Gutachten zur „Integration von Migranten in Deutschland“ auf Basis nationaler und international vergleichbarer repräsentativer Mikrodaten, im Auftrag des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Immigration („Zuwanderungsrat“), Berlin.

Golder, Stefan M. (1999): Migration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse der Performance von Ausländern in der Schweiz. Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik Bd. 11, Frankfurt am Main.

Grimm, Hannelore et al. (2004): Sprachscreening im Vorschulalter: Wie viele Kinder brauchen tatsächlich eine Sprachförderung? in: Frühförderung Interdisziplinär 3/2004, 108-117.

Kaufmann, Franz-Xaver (2005): Schrumpfende Gesellschaft. Vom Bevölkerungsrückgang und seinen Folgen. Frankfurt am Main.

Keller, Jörg, Zvi Penner und Karin Wymann (2004): Aktuelle Forschung für die Praxis. Sprachliche Frühförderung von Migrantenkindern. Fachtagung 5. März 2004, Universität Bern.

Klein, Ansgar, Kern, Kristine, Geissel, Brigitte und Berger, Maria (Hg.) (2004): Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration. Wiesbaden.

Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Wilhelm Bertelsmann Verlag Bielefeld.

Kuschnereit Ulrich (2002): Migration und Arbeitsmarkt. Beschäftigungseffekte auf dem Arbeitsmarkt des Zuwanderungslandes und die ökonomische Theorie der Assimilation, Mainz.

Künzi, Kilian; Markus Schärer (2004): Wer zahlt für die soziale Sicherheit und wer profitiert davon? Eine Analyse der Sozialtransfers in der Schweiz. Zürich/Chur.

Lederer, Harald W. (2004): Indikatoren der Migration. Zur Messung des Umfangs und der Arten von Migration in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Ehegatten- und Familiennachzugs sowie der illegalen Migration. Bamberg.

von Loeffelholz, Hans Dietrich und Dietrich Thränhardt (1996): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW, RWI Essen.

von Loeffelholz, Hans Dietrich (2001): Kosten der Nichtintegration ausländischer Zuwanderer, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 52, 191-212.

von Loeffelholz, Hans Dietrich, Thomas Bauer, John Haisken-DeNew, Christoph M. Schmidt (2004): Fiskalische Kosten der Zuwanderer. Endbericht zum Forschungsvorhaben des Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration, Essen.

Masse, Leonard N. und W. Steven Barnett (2003): A Benefit Cost Analysis of the Abecedarian Early Childhood Intervention. National Institute for Early Education Research, New Jersey.

Müller Kucera, Karin und Tobias Bauer (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Hrsg. Sozialdepartement der Stadt Zürich.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.

Ostwald, Mark H. (2004): Produktivitätssteigerungen durch zielgerichtete Humankapitalinvestitionen. Ökonomische Effekte und Ansätze zur Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft am Beispiel Deutschlands, Diss. Technische Universität Darmstadt.

Penner, Zvi (2005): Auf dem Weg zur Sprachkompetenz. Neue Perspektiven der sprachlichen Frühförderung bei Migrantenkindern, Frauenfeld.

Riphahn, Regina T. (2003): Die Bruttoeinkommensverteilung in Deutschland 1984-1999 und die wachsende Ungleichheit unter ausländischen Erwerbstätigen, in: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Band 294, Duncker & Humblot, Berlin, 135-174.

Riphahn, Regina T. (2004a): Are there diverging time trends in the educational attainment of nationals and second generation immigrants? University of Basel.

Riphahn, Regina T. (2004b): Immigrant Participation in Social Assistance Programs. Evidence from German Guestworkers, University of Basel, IZA, DIW.

Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey und Howard E. Freeman (2004): Evaluation. A Systematic Approach. 7th edition, Sage Publications.

Santel, Bernhard (2006): Zentrale Resultate der Sonderauswertung aus dem Mikrozensus 2005 für Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes NRW.

Siebert, Manuel (2006): Integrationsmonitoring – State of the Art in internationaler Perspektive. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Bamberg.

Sheldon, George (2007): Migration, Integration und Wachstum. Wirtschaftliche Performance und Auswirkung der Ausländer in der Schweiz, Universität Basel.

Sinn, H.-W., Flaig, G. und Werding, M. (2001): EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration – Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte. Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung, Nr. 2. München.

Spiess, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit und Gert G. Wagner (2002): Abschätzung der (Brutto-) Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Gutachten des DIW Berlin im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bonn.

Stiglitz, Joseph E. (1989): Finanzwissenschaft, Oldenbourg.

Straubhaar, Thomas und René Weber (1993): Die Wirkungen der Einwanderung auf das staatliche Umverteilungssystem des Gastlandes. Eine Empirische Untersuchung für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 1993, Vol. 129 (3), 505-526.

Strohmeier, Klaus Peter (2006): Segregation in den Städten. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Stutz, Heidi, Tobias Fritschi (2006): Kosten-Nutzen-Analyse der Bedarfsleistungen des Sozialdepartements der Stadt Zürich, Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

The Labour Market Integration of Immigrants in Germany 2005 (OECD-Bericht), Paris.

Thränhardt, Dietrich und Weiss, Karin (Hg.) (2005): SelbstHilfe. Wie Migranten Netzwerke knüpfen und soziales Kapital schaffen. Freiburg.

Vesper, Dieter (2004): Anreize für Kommunen mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin.

Weber, René (1993): Einwanderung und staatliche Umverteilung. Eine ökonomische Wirkungsanalyse für die Schweiz, WWZ Wirtschaftswissenschaftliches Zentrum der Universität Basel.

Internet-Links

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: www.bamf.de

Europäisches Forum für Migrationsstudien: www.efms.de

Institut für Migrationsforschung und Interkulturelle Studien der Universität Osnabrück: www.imis.uni-osnabrueck.de

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung beim Statistischen Bundesamt: www.bib-demographie.de (siehe vor allem zum Projekt Determinanten und Indikatoren der Integration und Segregation der ausländischen Bevölkerung)

Wegweiser Demographie der Bertelsmann Stiftung: www.wegweiserdemographie.de